



ATA Nº 16, DE 14 DE MAIO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: 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 Lorena Medeiros Bastos Correa
Subsecretária do Plenário: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

À hora regimental, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues (participação de forma telepresencial), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (participação de forma telepresencial), 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 e Marcos Bemquerer Costa; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausente o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em missão oficial.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 15, referente à sessão realizada em 7 de maio 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

Da Presidência:

Registro da presença, neste Plenário, dos 59 candidatos aprovados no concurso público para o cargo de Auditor Federal de Controle Externo – Área: Controle Externo, que estão participando do Programa de Formação, realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa. A Presidência parabenizou e deu boas-vindas a todos. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Registro da presença, neste Plenário, dos alunos do Centro Universitário Cenecista de Osório - Rio Grande do Sul.

Do Ministro Aroldo Cedraz:

Comunicação sobre as medidas adotadas pela AudBenefícios para monitorar o Acórdão 1115/2024-Plenário, referente à 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”. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA



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

- TC-003.741/2025-7 e TC-007.449/2025-9, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
- TC-025.946/2024-2, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
- TC-005.222/2022-2, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas; e
- TC-024.628/2024-7, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 1029 a 1065.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1066 a 1105, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-004.997/2018-2, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, foram realizadas as sustentações orais requeridas pelo Dr. Rafael Thomaz Favetti, em nome de Guilherme de Oliveira Estrella; e pela Dra. Marina de Araújo Lopes, em nome de Almir Guilherme Barbassa, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Maria das Graças Silva Foster e Pedro Augusto Bonésio. O Ministro Bruno Dantas apresentou voto divergente, incluído no Anexo II desta Ata. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 1068, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, acompanhado pelos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus. Vencidos os Ministros Augusto Nardes e Bruno Dantas. Acórdão nº 1068.

Na apreciação do processo TC-000.098/2025-6, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Dr. Davi Ory Pinto Bandeira realizou sustentação oral em nome da empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. O Ministro Bruno Dantas usou da palavra para sugerir alteração na minuta de acórdão, que foi acolhida pelo relator. Acórdão nº 1072.

Na apreciação do processo TC-019.375/2023-9, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, foram realizadas as sustentações orais requeridas pelos Drs. Leandro Dias Porto e Bruno Corrêa Burini, em nome do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios; e pelo Dr. Rogério Telles Correia das Neves, em nome da União. O Dr. Hugo Mendes Plutarco declinou de realizar a sustentação oral que havia requerido em nome do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional e da Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais. Acórdão nº 1073.

Na apreciação do processo TC-000.157/2024-4, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, o Dr. Giovanni Trindade Castanheira Menicucci realizou sustentação oral em nome da empresa Liugong Latin America Ltda. Acórdão nº 1076.

Na apreciação do processo TC-008.761/2020-5, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, foram realizadas as sustentações orais requeridas pelo Dr. Luiz Antônio Beltrão, em nome da empresa



Telemikro Telecomunicações, Informática e Microeletrônica Ltda; pela Dra. Alice Silva Amidani, em nome de Arodi de Lima Gomes; e pelo Dr. Cassius Oliveira, em nome de Aliny das Neves de Oliveira. O Dr. Alexandre Iunes Machado não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Argemiro Luiz Brandão Neto. Acórdão nº 1089.

Na apreciação do processo TC-029.512/2011-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, o Dr. Sérgio Roberto Bulcão Bringel Júnior não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome do Consórcio Calha do Juruá. Acórdão nº 1090.

A sustentação oral requerida pelo Dr. Daniel Gustavo Santos Roque, em nome do Ibama, referente ao processo TC-020.184/2022-0, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, não foi realizada, em razão da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 18 de junho de 2025, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira.

PEDIDO DE VISTA

Com base no artigo 121 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-020.184/2022-0, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 18 de junho de 2025.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-000.157/2024-4, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus (Ata nº 10/2025-Plenário). Após a realização da sustentação oral, o Ministro Benjamin Zymler apresentou voto revisor, que foi acolhido integralmente pelo relator. O Ministro Bruno Dantas apresentou voto divergente. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 1076, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, acompanhado pelos Ministros Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia. Vencidos os Ministros Walton Alencar Rodrigues e Bruno Dantas.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-029.512/2011-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (Ata nº 9/2025-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 1090, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 1029/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso III, 235, 250, inciso I, e 169, III, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia, considerá-la improcedente, considerar prejudicado o pedido de medida cautelar, e determinar o arquivamento, levantando-se a chancela de sigilo e dando-se ciência ao denunciante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-007.090/2025-0 (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: Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas - Ufpel - Ebserh.
- 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1030/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento das determinações exaradas pelo Acórdão 1.596/2011-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) e pelo Acórdão 2.736/2011-Plenário (minha relatoria), ambos proferidos no relatório de auditoria TC 030.105/2010-0;

Considerando que as determinações monitoradas diziam respeito às medidas que deveriam ser adotadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para sanar as irregularidades identificadas no edital, no projeto e no orçamento das obras de melhoria de capacidade na BR 116/RS (Fiscalis 1353/2010);

Considerando que os Acórdãos 2.736/2011, 966/2012, 93/2013, 1845/2015, 2082/2018 e 961/2021, todos do Plenário, consideraram cumpridas, tornaram insubsistentes ou acolheram as razões de justificativa apresentadas pelo descumprimento, com relação às determinações contidas nos acórdãos proferidos no TC 030.105/2010-0 e neste processo de monitoramento, à exceção, tão somente, da determinação ínsita no subitem 9.4.1 do Acórdão 1845/2015-Plenário;

Considerando que a determinação pendente pode ser considerada superada em razão da superveniência das auditorias integrantes do Fiscobras 2019, todas já apreciadas pelo Tribunal;

Considerando a proposta da AudRodoviaAviação no sentido de concluir o monitoramento e encerrar o processo;

Considerando que o Regimento Interno do TCU estabelece que, a critério do relator, podem ser submetidos aos Colegiados, mediante Relação, os processos em que o relator acolha pareceres convergentes acerca do arquivamento de processos (art. 143, inciso V, do Regimento Interno do TCU);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 169, inciso V e § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar o arquivamento do seguinte processo, ante o cumprimento do objetivo para o qual foi constituído, dando ciência ao Dnit, à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, à Procuradoria da República no Município de Pelotas/RS e às Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal no Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.063/2012-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Apensos: 017.210/2017-8 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO); 027.866/2014-9 (SOLICITAÇÃO); 005.687/2015-2 (SOLICITAÇÃO); 001.715/2012-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 018.653/2012-0 (AÇÕES JUDICIAIS SOLICITAÇÃO DE SUBSÍDIOS); 031.637/2014-0 (SOLICITAÇÃO); 030.105/2010-2 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 012.670/2013-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.2. Responsáveis: Adão Magnus Marcondes Proença (306.836.530-91); Constran S/A - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90); Construtora Brasília Guaíba Ltda. - Em Recuperação Judicial (33.192.873/0001-00); Construtora Pelotense Ltda. (92.190.503/0001-95); Hiratan Pinheiro da Silva (976.900.900-87); Ivai Engenharia de Obras Sociedade Anônima (76.592.542/0001-62); Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00); José Florentino Caixeta (122.495.056-91); Mac Engenharia Ltda (80.083.454/0001-02); Mario Dirani (922.508.078-68); Pedro Coutinho dos Santos (937.716.900-30); Pedro Luzardo Gomes (401.223.600-87); Rafael Gerard de Almeida Demuelenaere (040.097.276-08); Raquel Fernanda Osório (002.674.560-77); Roger da Silva Pegas (410.106.550-00); SBS



Engenharia e Construções Ltda. (88.348.024/0001-87); Sultepa Construções e Comercio Ltda - Em Recuperação Judicial (90.318.338/0001-89); Tarcísio Gomes de Freitas (180.777.838-05); Trier Engenharia S/A (10.441.611/0001-29).

1.3. Interessados: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Ministério dos Transportes.

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

1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5.1. Ministro que se declarou impedido: Aroldo Cedraz.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.8. Representação legal: Miriam Rosane Gomes de Siqueira (23.384/OAB-PR) e Sergio de Oliveira Ribas; Vitor Magno de Oliveira Pires (108.997/OAB-MG), Angelo Longo Ferraro (37.922/OAB-DF) e outros; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Juliana Marques Teixeira Amorim (28656/OAB-DF) e outros; Ricardo Marangoni Filho (306.347/OAB-SP), Jorge Alberto Aun e outros; Jose Americo Miari e Rodrigo Magalhães de Pinho; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Luiz Piauhyllino de Mello Monteiro Filho (1721/A/OAB-DF) e outros; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e outros; Ronald Schwambach, Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF) e outros; Paulo Aristóteles Amador de Sousa.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1031/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento das recomendações dirigidas à Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e ao Ministério da Educação (MEC), constantes do item 9.1 e dos subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3, do Acórdão 1222/2023-TCU-Plenário, da minha relatoria, aprovado no âmbito do TC 042.931/2021-5, que trata do acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, com o propósito de verificar sua evolução, cumprimento e resultados atingidos e a alcançar;

Considerando que, na forma do Acórdão 1561/2024-TCU-Plenário (peça 33), foram consideradas cumpridas as recomendações do item 9.1 e dos subitens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão 1.222/2023-TCU-Plenário e não cumprida a do subitem 9.2.2 da referida deliberação (“avalie a criação de indicadores mais aderentes às estratégias estabelecidas para o atingimento das metas relacionadas à Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, especialmente para o novo Plano Nacional de Educação”);

Considerando que, conquanto indiquem as iniciativas empreendidas para analisar e estudar a temática da formação docente no Brasil, as subsequentes manifestações do MEC não abordaram a criação de metas, estratégias e indicadores mais alinhados entre si e que contribuam com a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, nem evidenciaram como tais iniciativas teriam subsidiado a proposta do novo Plano Nacional de Educação, atualmente em análise na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei 2614/2024);

Considerando a perspectiva de que o resultado prático pretendido no subitem 9.2.2 se resolva sem a imposição de medidas pelo TCU, haja vista os estudos já realizados e a iminência da nova regulação da matéria;

Considerando os pareceres uníssomos oferecidos pela AudEducação, no sentido do considerar não cumprida a recomendação do subitem 9.2.2 do Acórdão 1222/2023-TCU-Plenário, mas dispensar a realização de novo monitoramento;



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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 143, inciso III, e 243 do Regimento Interno; e art. 16, Parágrafo Único, II, da Resolução TCU 315/2020, quanto ao processo a seguir relacionado, em: considerar não cumprida a determinação ínsita no subitem 9.2.2 do Acórdão 1222/2023-TCU-Plenário, dispensar a continuidade do monitoramento e dar ciência à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Ministério da Educação (MEC), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-032.507/2023-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Ministério da Educação.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1032/2025 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos que tratam de representação formulada pela Deputada Federal Luciene Cavalcante e pela advogada Beatriz Hernandez Branco, noticiando a utilização de recursos da Câmara dos Deputados e da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (Ceap), pelos deputados federais Bia Kicis (PL-DF), Paulo Bilynskyj (PL-SP) e Rodrigo Valadares (União-SE), para o custeio de viagens destinadas à participação desses parlamentares em evento privado, vinculado à campanha presidencial de Donald Trump.

Considerando a recorrência de matérias jornalísticas sobre o uso indevido de recursos da Ceap/Ceaps, com possíveis desvios de finalidade;

Considerando que os valores que envolvem a presente representação (R\$ 47.241,25) estão bem abaixo do limite definido por este Tribunal para a instauração de tomadas de contas especiais (R\$ 120.000,00), conforme art. 6º, inciso II da Instrução Normativa-TCU 98/2024;

Considerando que a apuração, pelo TCU, de gastos irregulares de baixa materialidade contraria as disposições da Resolução-TCU 259/2014, por não justificarem o elevado custo público decorrente das respectivas apurações diretamente por este órgão de controle externo;

Considerando que, nessas situações, a responsabilidade pela apuração dos fatos deve ficar a cargo do próprio órgão jurisdicionado e do correspondente órgão de controle interno, para que, no âmbito das suas atribuições de acompanhamento e controle, deem o tratamento adequado ao fato noticiado;

Considerando as ponderações feitas pelo relator do TC 007.575/2022-0, Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto condutor do Acórdão 512/2025-Plenário, no sentido da:

discricionariedade para que os parlamentares estabeleçam os critérios de utilização das cotas parlamentares, desde que observadas as disposições legais e regulamentares sobre a boa e regular aplicação de recursos públicos e que eventuais transgressões e abusos podem ser objeto de



procedimentos específicos de apuração nesta Corte, nas áreas de controle interno e nas corregedorias da Câmara e do Senado, bem como no Poder Judiciário.

Considerando que, por meio do mencionado acórdão, esta Corte de Contas reconheceu que a necessária transparência dos documentos atinentes às despesas é a maneira mais efetiva de mitigação dos riscos associados à execução de despesas públicas por meio das cotas parlamentares;

Considerando que esse reconhecimento deu ensejo à recomendação contida no subitem 9.4.7 do Acórdão 512/2025-Plenário, para que as casas legislativas:

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

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e com o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

a) conhecer da representação;

b) encaminhar cópia dos presentes autos à Mesa Diretora, à Coordenação de Gestão de Cota Parlamentar do Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade e à Unidade de Controle Interno da Câmara dos Deputados, para ciência e adoção das providências que julgar necessárias à apuração das supostas irregularidades suscitadas pelas representantes, comunicando a este Tribunal as medidas adotadas e seus desdobramentos;

c) arquivar o presente processo.

1. Processo TC-000.922/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Beatriz Hernandez Branco (377972/OAB-SP), representando Luciene Cavalcante da Silva.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1033/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de prestação de contas extraordinária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), no período de 1º/1/2022 a 16/6/2022 (tendo em vista a sua desestatização), nos termos do art. 70 da Constituição Federal de 1988, do art. 7º da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU) e dos arts. 188, 189 e 194 da Resolução TCU 246/2011,

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos pela unidade técnica, às peças 22 a 24;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base no art. 143, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, em considerar as contas dos responsáveis abaixo nominados regulares, conferindo-lhes quitação plena, encaminhando cópia da presente decisão à Eletrobras, ao BNDES, à Eletronuclear e aos responsáveis, arquivando o presente processo, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

Paulo Nunes Guedes (CPF 156.305.876-68); Martha Seillier (CPF 005.397.141-86); Marcelo Pacheco dos Guarany (CPF 837.440.611-91); Marisete Fátima Dadald Pereira (CPF 409.905.160-91);



Bruno Westin Prado Soares Leal (CPF 055.230.506-52); Joaquim Álvaro Pereira Leite (CPF 144.002.098-14); Carlos Henrique Menezes Sobral (CPF 391.630.675- 87); Gustavo Henrique Moreira Montezano (CPF 018.519.627-60); Fausto de Andrade Ribeiro (CPF 343.530.971-72); Adolfo Sachsida (CPF 879.480.109-63); Pedro Duarte Guimarães (CPF 016.700.677-00); João Carlos de Nobrega Pecego (CPF 052.263.938-06); Jonathas Assunção Salvador Nery de Castro (CPF 992.040.291-53); Felipe Ribeiro de Mello (CPF 720.598.421-15); Alice de Almeida Vasconcellos de Carvalho (CPF 584.226.331-91); Tito Livio Pereira Queiroz e Silva (CPF 007.389.934-84); Tarcísio Gomes de Freitas (CPF 180.777.838-05); Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior (CPF 388.593.277-68); Fernando Wandscheer de Moura Alves (CPF 000.146.941-07); Veronica Sánchez da Cruz Rios (CPF 005.629.811-01); Jair Messias Bolsonaro (CPF 453.178.287-91); Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira (CPF 499.066.157-53); Flávia Carolina Péres (Flávia Arruda) (CPF 857.738.751-87); Tatiana Thomé de Oliveira (CPF 931.836.740-68); Luis Gustavo Biagioni (CPF 141.056.418-59); Conrado Luiz Alves Dias (CPF 695.610.799-68); Gustavo Henrique Moreira Montezano (CPF 018.519.627-60); Fabio Almeida Abrahao (CPF 082.343.597-03); Ricardo Wiering de Barros (CPF 806.663.027-15); Bruno Laskowsky (CPF 761.157.717-49); Bruno Caldas Aranha (CPF 086.647.977-57); Solange Paiva Vieira (CPF 972.913.317-49); Rodrigo Donato de Aquino (CPF 100.963.657-06); Francisco Lourenco Faulhaber Bastos Tigre (CPF 028.464.107-39); Marcelo Sampaio Vianna Rangel (CPF 047.456.937-37); Claudenir Brito Pereira (CPF 180.782.718-67); Wilson Ferreira Jr. (CPF 012.217.298-10); Rodrigo Limp Nascimento (CPF 066.139.846-39); Elvira Baracuh Cavalcanti Presta (CPF 590.604.504-00); Camila Gualda Sampaio Araújo (CPF 030.276.296-54); Luiz Augusto P.A. Filgueira (CPF 844.097.897-91); Pedro Luiz de Oliveira Jatobá (CPF 116.073.435-68); Marcio Szechtmann (CPF 155.239.268-68); Ana Carolina Tannuri Laferte Marinho (CPF 269.353.698-78); Carlos Eduardo Rodrigues Pereira (CPF 088.768.387-83); Rodrigo Limp Nascimento (CPF 066.139.846-39); Jerônimo Antunes (CPF 901.269.398-53); Ana Silvia Corso Matte (CPF 263.636.150-20); Ruy Flaks Schneider (CPF 010.325.267-34); Bruno Eustáquio Ferreira Castro de Carvalho (CPF 053.965.606- 22); Marcelo de Siqueira Freitas (CPF 776.055.601-25); Daniel Alves Ferreira (CPF 205.862.458- 04); Felipe Villela Dias (CPF 218.680.308-90); Thaís Márcia Fernandes Matano Lacerda (CPF 392.758.251-49); Antônio Emílio Bastos de Aguiar Freire (CPF 553.005.024-72); Carlos Eduardo Teixeira Taveiros (CPF 063.410.028-90); Rafael Rezende Brigolini (CPF 055.693.306-07); Domingos Romeu Andreatta (CPF 030.548.069-36); Ney Zanella dos Santos (CPF 270.089.167-87); Armando Casado de Araújo (CPF 671.085.208-34); Camilla de Andrade Gonçalves Fernandes (CPF 955.425.741-49); José Roberto Bueno Junior (CPF 802.949.797-00).

1. Processo TC-013.172/2022-0 (PRESTAÇÃO DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA)

1.1. Aposentos: 020.871/2022-8 (ADMINISTRATIVO)

1.2. Responsável: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (33.657.248/0001-89).

1.3. Órgão/Entidade: Centrais Elétricas Brasileiras Sa.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Andre Correia Raposo Felipe, Juliana Silva Bernardo e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. recomendar à Eletronuclear, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, com ciência e apoio da Eletrobras e da ENBPar, adote medidas visando ajustar o seu estatuto social de forma a:



1.8.1.1. restabelecer a competência do Diretor de Angra 3 para coordenar a contratação de financiamentos relacionados a Angra 3 conforme o art. 11, IX, “d”, inciso II, da Resolução CPPI 203/2021, com redação da Resolução CPPI 221/2021;

1.8.1.2. suprimir a possibilidade de restrição de alçada de atuação do Comitê Estatutário de Acompanhamento do Projeto da Usina Termonuclear Angra 3 (COANGRA);

1.8.1.3. garantir à Eletrobras direito de indicação de conselheiro de administração da Eletronuclear compatível com o subitem 3.1 do Acordo de Acionistas, celebrado entre Eletrobras e ENBPar, e com o art. 141 da Lei 6.404/1976, inclusive em caso de redução de sua participação no capital social votante da Eletronuclear; e

1.8.1.4. prever que o Conselho de Administração da Eletronuclear contará com o assessoramento do Comitê de Governança e Sustentabilidade da ENBPar e do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração no que tange às atribuições previstas na Lei 13.303/2016 e sua regulamentação;

1.8.2. considerar desnecessário o monitoramento das recomendações elencadas na presente decisão.

ACÓRDÃO Nº 1034/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação ao sr. Edimar Gomes da Silva (CPF 134.463.088-06), ante o recolhimento integral da multa individual que lhe foi cominada pelo Tribunal, por meio do subitem 9.9 do Acórdão 3.611/2013-Plenário, conforme Ata 49/2013-Plenário, sessão de 10/12/2013-Extraordinária; e em reconhecer a existência de crédito, no valor de R\$ 557,69 (data de referência: 28/8/2019), em favor do sr. Edimar Gomes da Silva, em razão do recolhimento a maior da multa individual a ele aplicada por meio do mesmo subitem 9.9 do Acórdão 3.611/2013-Plenário, abatendo-se a referida quantia da multa cominada no TC 007.519/2014-1 (RAP 039.865/2023-1); de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-028.309/2011-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Aposos: 006.542/2011-5 (REPRESENTAÇÃO); 003.567/2022-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.560/2022-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 014.554/2012-7 (SOLICITAÇÃO); 003.523/2022-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.553/2022-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.552/2022-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.546/2022-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.540/2022-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.563/2022-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 027.244/2013-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL); 003.570/2022-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.558/2022-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 003.565/2022-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Ag-1 Turismo Ltda - Me (95.428.561/0001-00); Aginaldo Fernandes Pimenta (584.496.391-15); Alexandre Ferreira Cardoso (04.588.790/0001-29); Alpha Grafica e Editora Ltda - Me (02.450.553/0001-71); Animea Recursos Criativos Ltda - Me (10.300.669/0001-52); Barbalho Reis Comunicacao e Consultoria Ltda - Me (26.420.877/0001-25); Bioma Consultoria Em Turismo e Meio Ambiente Ltda (74.467.986/0001-40); Cooperativa de Negócios e Consultoria Turística (06.260.978/0001-79); Edimar Gomes da Silva (134.463.088-06); Edinei Alves Pereira de Almeida (803.436.191-72); Flavia de Andrade Duque (748.841.829-87); Hugo Leonardo Gomes (042.566.551-82); Humberto Silva Gomes (516.214.871-72); Jads Assessoria e Consultoria Em Gestao Empresarial Ltda (04.610.197/0001-31); Jose Vilani Soares de Almeida Junior (921.339.321-00); Kerima Silva Carvalho (066.401.516-69); Marcelo Sotomaior Cardoso (802.382.899-15); Mario Augusto Lopes Moyses (953.055.648-91); Merian Guedes de Oliveira (995.551.662-34); Paulo Renato Weigert



(628.757.799-15); Suzana Duarte Santos Mallard (008.712.289-80); Wladimir Silva Furtado (244.294.731-53).

1.3. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amapá.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.4.1. Ministro que se declarou impedido: Aroldo Cedraz.

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

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

1.7. Representação legal: Fabíola Pavoni José Pedro (36.768/OAB-PR), André Luís Agner Machado Martins (39.359/OAB-PR) e outros, representando Paulo Renato Weigert; Ana Priscila Godoy Coelho, Marinilson Amoras Furtado (1.702/OAB-AP) e outros, representando Wladimir Silva Furtado; Manoella Maria Lopes Pacheco (81.067/OAB-PR), Luiz Henrique Bona Turra (17.427/OAB-PR) e outros, representando Marcelo Sotomaior Cardoso; Manoella Maria Lopes Pacheco (81.067/OAB-PR), Luiz Henrique Bona Turra (17.427/OAB-PR) e outros, representando Flavia de Andrade Duque; Fabíola Pavoni José Pedro (36.768/OAB-PR), André Luís Agner Machado Martins (39.359/OAB-PR) e outros, representando Animea Recursos Criativos Ltda - Me; Ana Nery Santos de Amorim, representando Bioma Consultoria Em Turismo e Meio Ambiente Ltda; Manoella Maria Lopes Pacheco (81.067/OAB-PR), Luiz Henrique Bona Turra (17.427/OAB-PR) e outros, representando Ag-1 Turismo Ltda - Me; Flavio Schegerin Ribeiro, Emerson Henriques Pontes (19.911/OAB-DF) e outros, representando Kerima Silva Carvalho; Paulo Henrique Triandafelides Capelotto (270.956/OAB-SP), Anderson Medeiros Bonfim (315.185/OAB-SP) e outros, representando Mario Augusto Lopes Moyses; Daniel Soares Alvarenga de Macedo (36042/OAB-DF), representando Edimar Gomes da Silva.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1035/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “e”, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-007.610/2025-4 (ADMINISTRATIVO)

1.1. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.3. Representação legal: não há.

1.4. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.4.1. deferir, conforme o § 8º do art. 8º da IN-TCU 84/2020, os pedidos de prorrogação de prazo para prestação de contas de 2024 do Conselho Regional de Psicologia da 17ª Região/RN e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ambos por 60 dias; e

1.4.2. autorizar que as próximas solicitações de prorrogação de prazo superior a 30 dias para apresentação da prestação de contas de 2024 sejam encaminhadas diretamente ao ministro sorteado como relator deste processo.

ACÓRDÃO Nº 1036/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 169, inciso III, inciso III, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, ACORDAM em não conhecer da denúncia; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que



tenham informação pessoal do denunciante; arquivar os presentes autos e encaminhar cópia por meio eletrônico desta deliberação e da instrução à peça ao denunciante e ao órgão/entidade.

1. Processo TC-006.896/2025-1 (DENÚNCIA)
- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Medicina.
- 1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1037/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 43, inciso I, 53 e 55 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, 234, 235 e 236 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da denúncia, ante o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade; em retirar a chancela de sigilo aposta aos autos, exceto quanto à autoria da denúncia; em dar ciência desta deliberação ao denunciante; e em determinar o arquivamento do processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-006.987/2025-7 (DENÚNCIA)
- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Coordenação-geral de Orçamento e Finanças - Mme.
- 1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 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 1038/2025 - TCU - Plenário

Considerando que o subitem 9.2.3 do Acórdão 1.042/2013-Plenário foi considerado cumprido pelo Acórdão 152/2022-Plenário,

Considerando que existem três ações judiciais que impedem o cumprimento do subitem 9.2.2 do Acórdão 1.042/2013-Plenário por parte da Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI),

Considerando o longo tempo decorrido entre os pagamentos irregulares apontados no subitem 9.2.1, referentes à Gratificação por Encargo de Curso, Concurso e Exame Vestibular que não observaram os art. 2º, 3º e 6º do Decreto 6.114/2007,

Considerando que, embora irregular o exercício das atividades mencionadas no art. 6º do Decreto 6.114/2007 por período superior a cento e vinte horas sem prévia autorização do reitor da FUFPI, houve autorização do dirigente máximo da entidade para esse pagamento, o que configura a boa-fé dos servidores,

Considerando que, embora não esteja configurada a prescrição, o prazo decorrido desde os pagamentos tidos como parcialmente irregulares chega a cerca de dezessete anos, o que implica prejuízo à ampla defesa, mormente porque alguns dos servidores já vieram a óbito,



Considerando a disposição contida no inciso II do art. 6º da Instrução Normativa-TCU 71/2012, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o inciso V do art. 169 do Regimento Interno, em considerar prejudicado o cumprimento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.42/2013-Plenário, na forma proposta pelo Ministério Público e ordenar o arquivamento do presente processo, sem prejuízo da determinação seguinte:

1. Processo TC-011.154/2013-6 (MONITORAMENTO)
 - 1.1. Responsável: Fundação Universidade Federal do Piauí (06.517.387/0001-34).
 - 1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União (00.414.607/0001-18).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Piauí; Secretaria-executiva do Ministério da Educação.
 - 1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.8.1. determinar à AudPessoal que verifique a conveniência e oportunidade de instaurar processo de acompanhamento, por meio de fiscalização continuada de folha de pagamento, dos pagamentos atuais de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, de modo a verificar se os limites (horas trabalhadas) e condições estipuladas pelo Decreto 11.069/2022 estão sendo observados, mormente a compensação de horários, prevista no art. 7º desse decreto, devidamente comprovada;
 - 1.8.2. dar ciência desta deliberação à Fundação Universidade Federal do Piauí.

ACÓRDÃO Nº 1039/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da presente representação, considerá-la improcedente, dar ciência desta decisão e da instrução à peça 38 ao representante e ao órgão/entidade e arquivar os presentes autos:

1. Processo TC-029.064/2024-4 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas (00.043.711/0001-43).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas.
 - 1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 1.6. Representação legal: Renata Pimenta de Novaes Castelo Branco (36496/OAB-CE), representando Geohidro - Geologia, Hidrogeologia e Serviços Ltda.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1040/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia sobre possíveis irregularidades na contratação e funcionamento do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro – SISGCORP, em razão de falhas operacionais recorrentes, comprometendo a celeridade processual, o direito de petição e gerando prejuízos financeiros aos cofres públicos.



Considerando a manifestação uniforme da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública deste Tribunal (peças 52/54);

Considerando que a presente denúncia preenche os requisitos formais de admissibilidade;

Considerando os esclarecimentos tempestivos prestados pelo Comando Logístico do Exército e a DFPC, em atenção a diligências encaminhadas pelos Ofícios 4.864/2025-TCU/Seproc e 4.865/2025-TCU/Seproc;

Considerando que, segundo o mencionado comando, diante dos problemas identificados no SisGCorp, foram adotadas diversas providências para sua estabilização, inclusive com a criação de gabinete de crise envolvendo militares da DFPC e do Centro de Desenvolvimento de Sistemas (CDS), com o objetivo de coordenar a resposta à questão, e a mobilização de 22 especialistas técnicos, oriundos das áreas de arquitetura, aplicação, plataforma, banco de dados e fiscalização técnica das esteiras de desenvolvimento, sob coordenação do CDS;

Considerando, ainda, a implementação de monitoramento contínuo da pilha tecnológica do sistema, com atuação imediata em casos de indisponibilidade ou perda de performance;

Considerando que o sistema foi reconfigurado para permitir a emissão automática de guias de tráfego para atiradores desportivos, a fim de dar maior celeridade a esse tipo de demanda;

Considerando que a documentação técnica apresentada no Anexo A (peça 44) detalha os chamados abertos junto ao CDS e ao 7º Centro de Telemática de Área, demonstrando o histórico das falhas e os encaminhamentos adotados desde setembro de 2024;

Considerando que foi identificado erro de comunicação entre APIs externas (a exemplo do SERPRO), além de falhas estruturais relacionadas à plataforma Elasticsearch;

Considerando que foram lançadas em produção várias correções de infraestrutura e de código, com base no diagnóstico de problemas críticos, conforme documentação comprobatória apresentada, e que tais medidas resultaram em uma evolução positiva do cenário, com estabilização progressiva do sistema e percepção de melhorias por parte dos usuários externos;

Considerando que não foram identificados inadimplementos contratuais ou falhas na supervisão administrativa que ensejassem responsabilização ou aplicação de sanções à empresa contratada;

Considerando que o Comando Logístico do Exército implementou soluções eficazes durante a indisponibilidade do SISGCORP, incluindo a tramitação física de processos, conforme estabelecido pelo art. 5º do Decreto 8.539/2015;

Considerando que as demais alegações formuladas na denúncia foram enfrentadas pela Administração Militar com base em elementos objetivos, afastando-se a ocorrência de irregularidades materiais ou afrontas a direitos constitucionais;

Considerando que o Comando Logístico do Exército adotou as medidas necessárias para mitigar as falhas do sistema SISGCORP, corrigindo as falhas técnicas e implementando soluções alternativa; e

Considerando, finalmente, que o denunciante não deve ser reconhecido como parte interessada no presente processo, uma vez que não demonstrou razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, conforme previsto no art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU, combinado com o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pela Resolução-TCU 213/2008.

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

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o pedido de ingresso nos autos;

c) indeferir, em consequência, o pedido de sustentação oral, visto que é um direito restrito às partes do processo;

d) comunicar o teor da presente deliberação ao denunciante, ao Deputado Federal Pedro Lupion, ao Comando Logístico do Exército Brasileiro, e aos signatários dos processos conexos mencionados,



incluindo os Deputados Federais Paulo Francisco Muniz Bilynskyj e Delegado Caveira (processo 003.945/2025-1), bem como os Deputados Federais Fábio Michéy Costa da Silva e Ubiratan Sanderson (processo 002.888/2025-4); e

e) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

1. Processo TC-000.988/2025-1 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Aposentos: 003.945/2025-1 (Representação).
 - 1.2. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
 - 1.3. Unidade Jurisdicionada: Comando do Exército.
 - 1.4. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
 - 1.7. Representação legal: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1041/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Decreto 12.055, de 13 de junho de 2024, relacionado à qualificação do projeto de criação do Campus Integrado do Instituto Nacional de Câncer (INCA), no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, com valor estimado de R\$ 1,1 bilhão.

Considerando que o denunciante alega que o presidente do INCA e o diretor médico da Oncoclínicas Corporation teriam vínculos empresariais que poderiam comprometer a integridade do projeto, além de noticiar que estaria sendo submetido a um processo disciplinar ilegal, possivelmente como retaliação por denunciar essas irregularidades;

Considerando que a presente peça denunciatória não preenche os requisitos de admissibilidade pertinentes à espécie, haja vista não estar acompanhada de suficientes indícios atinentes às irregularidades denunciada, não sendo atribuição deste Tribunal controlar os resultados de processos administrativos disciplinares;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica (peça 24-25);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 235 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em não conhecer da presente denúncia, por não adimplir os requisitos de admissibilidade, sem prejuízo das providências fixadas no item 1.7 desta deliberação.

1. Processo TC-028.513/2024-0 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
 - 1.2. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional de Câncer (INCA).
 - 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
 - 1.6. Representação legal: não há.
 - 1.7. Providências:
 - 1.7.1. arquivar o presente processo, com fundamento no parágrafo único do art. 235 c/c o art. 169, inciso VI, do Regimento Interno do TCU e no art. 105 da Resolução – TCU 259/2014;
 - 1.7.2. encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante, nos termos do parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU.



ACÓRDÃO Nº 1042/2025 - 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-005.134/2025-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Associação Miratus de Badminton (06.696.592/0001-04); Sebastião Dias de Oliveira (839.949.477-15).

1.2. Órgão/Entidade: Ministério do Esporte.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1043/2025 - 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) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela empresa F P Lima - Adm Serv; b) acolher as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Cristina Beatriz Rodrigues de Oliveira Moura; c) julgar regulares com ressalva as contas da empresa F P Lima - Adm Serv e da Sra. Cristina Beatriz Rodrigues de Oliveira Moura, dando-lhes quitação; e d) enviar cópia da presente deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao município de Bonópolis/GO e aos responsáveis, para ciência, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-016.163/2024-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Cristina Beatriz Rodrigues de Oliveira Moura (012.231.971-07); F P Lima - Adm Serv (05.562.409/0001-15).

1.2. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

1.6. Representação legal: Anadires Rodrigues Toledo Junior (32527/OAB-GO), representando F P Lima - Adm Serv.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 1044/2025 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso 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, bem como determinar o seu arquivamento, devendo-se dar ciência desta deliberação aos interessados.

1. Processo TC-005.639/2025-5 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado do Pará.
- 1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1045/2025 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “c”, do Regimento Interno, em: a) considerar implementadas as recomendações constantes dos itens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 2.914/2020-TCU-Plenário; b) fixar novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias para que a Agência Nacional de Mineração evidencie o efetivo cumprimento da determinação contida no subitem 9.2 do 2.914/2020-TCU-Plenário, comunicando-a de que o não cumprimento de determinações deste Tribunal enseja a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, VIII, do RI/TCU; e c) restituir os autos à AudPetróleo para prosseguimento do monitoramento da determinação 9.2 do 2.914/2020-TCU-Plenário, ainda pendente de cumprimento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-000.798/2021-5 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Mineração.
- 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1046/2025 - TCU - Plenário

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

- a) considerar cumpridas as determinações do subitem 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 1530/2019 – TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão 1311/2021 – TCU – Plenário;



- b) considerar implementadas as recomendações dos subitens 9.6 a 9.8 do Acórdão 1530/2019 – TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão 1311/2021 – TCU – Plenário;
 - c) considerar em implementação a recomendação do subitem 9.9 do Acórdão 1530/2019 – TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão 1311/2021 – TCU – Plenário;
 - d) considerar parcialmente implementada recomendação do subitem 9.10 do Acórdão 1530/2019 – TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão 1311/2021 – TCU – Plenário;
 - e) não prosseguir com o monitoramento dos subitens 9.9 e 9.10 do Acórdão 1530/2019 – TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão 1311/2021 – TCU – Plenário;
 - f) encaminhar cópia do parecer da unidade instrutiva (peças 112 a 114) ao Ministério de Minas e Energia - MME e à Casa Civil da Presidência da República, para que tomem ciência a respeito da inexistência, até o momento, de avaliação de políticas de alta materialidade, como os subsídios da MMDG e do REIDI;
 - g) orientar a AudElétrica para que considere a lacuna mencionada na alínea “f” precedente em suas ações de planejamento; e
 - h) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.
1. Processo TC-004.754/2022-0 (MONITORAMENTO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Ministério de Minas e Energia.
 - 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
 - 1.5. Representação legal: não há.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1047/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de Representação formulada pela Sra. Uyara Vaz da Rocha Travizani com amparo no art. 170, § 4º, da Lei 14.133, de 1º/4/2021, combinado com o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas da União (RI-TCU), reportando a esta Corte possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico 0054/2025-00 (peça 12) de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R\$ 648.592.846,20 e destinado à contratação de empresa ou consórcio de empresas para execução dos serviços de disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos de controle de tráfego nas rodovias federais sob circunscrição da referida autarquia nos estados do Acre, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Santa Catarina e no Distrito Federal;

Considerando a conclusão da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), encarregada de instruir o presente feito, no sentido de que a maior parte das supostas irregularidades suscitadas pela autora desta Representação mostrou-se improcedente, remanescendo como impropriedades os seguintes pontos: (i) utilização do critério territorial de desempate que não se aplica a órgãos ou entidades federais; (ii) exigência de apresentação de atestados de capacidade técnico-operacional em quantitativo equivalente, no mínimo, à soma dos quantitativos de cada lote para os quais a licitante porventura tenha ofertado o menor preço, sob pena de ser desclassificada de parte desses lotes; e (iii) inconsistência na definição dos critérios de conectividade exigidos para os equipamentos eletrônicos de controle de tráfego;

Considerando que, segundo consignado na instrução de mérito da unidade técnica, diante da materialidade e demais características do Pregão Eletrônico 0054/2025-00, é muito remota a probabilidade de se precisar lançar mão do critério territorial de desempate previsto no edital daquele certame, ao que se soma o fato de esse tema já estar sendo analisado no bojo do TC 000.769/2025-8,



cujo relator, eminente Ministro Benjamin Zymler, acolheu proposta formulada pela AudContratações com vistas à realização de construção participativa junto à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – Seges/MGI (peça 14 daqueles autos);

Considerando, também, que a impropriedade relacionada à apresentação de atestados de capacidade técnico-operacional não tem o potencial de restringir a competitividade da licitação em foco, uma vez que as empresas concorrentes não sabem em quais lotes sagrar-se-ão vencedoras;

Considerando, ainda, que foi devida e tempestivamente corrigida pelo Dnit, mediante publicação de errata, a terceira das impropriedades acima descritas, referente à inconsistência na definição dos critérios de conectividade dos equipamentos eletrônicos de controle de tráfego;

Considerando, por fim, que, nesse cenário, as três impropriedades remanescentes em comento dispensam a expedição de determinações ou recomendações ao Dnit, pois nenhuma delas tem potencial de afetar a competitividade ou a economicidade do certame, bastando, portanto, simplesmente levá-las ao conhecimento da aludida entidade licitante, para que adote medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes;

Os ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, combinado com os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e com o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, em conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, indeferindo, contudo, o pedido de suspensão cautelar do Pregão Eletrônico 0054/2025-00, eis que não estão presentes todos os requisitos necessários para adoção dessa medida de exceção, e determinando o arquivamento do presente processo após cumpridos os encaminhamentos adiante consignados.

1. Processo TC-004.256/2025-5 (REPRESENTAÇÃO com pedido de medida cautelar)

1.1. Interessados: Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.

1.2. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit (CNPJ 04.892.707/0001-00; UASG 393003)

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Ciência:

1.7.1. com fundamento no art. 9º, incisos I e II, da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020, cientificar o Dnit sobre a seguinte impropriedade/falha identificada no Pregão Eletrônico 0054/2025-00, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes e, no caso da segunda impropriedade/falha abaixo descrita, com vistas a evitar a sua materialização, tendo em vista o estágio inicial dos atos referentes ao certame:

1.7.1.1. utilização do critério de desempate previsto no art. 60, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021 e replicado no item 5.18.2.1. do Edital do certame em tela, que prevê o favorecimento de empresas estabelecidas no território do estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante, o que não se coaduna com a área de abrangência da autarquia licitante, afrontando, por conseguinte, o princípio da isonomia e a jurisprudência deste Tribunal de Contas, a exemplo do Acórdão 723/2024-TCU-Plenário, da relatoria do nobre Ministro Vital do Rêgo;

1.7.1.2. previsão, no item 13.3.h do Termo de Referência do Edital de Licitação em exame, no sentido de que se deve somar os quantitativos dos lotes vencidos pelo licitante para definir os quantitativos exigidos nos atestados de capacidade técnico-operacional, o que afronta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 e a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1.516/2013-TCU-Plenário, relatado pelo ilustre Ministro Valmir Campelo;

1.7.2. com consonância com o § 1º do art. 169 do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução de peça 20, à autora desta Representação e ao Dnit; e



1.7.3. determinar à AudContratações que providencie, por intermédio de seu dirigente, em conformidade com o art. 169, caput e inciso V, do Regimento Interno do TCU, o encerramento dos presentes autos no sistema informatizado de controle de processos desta Corte de Contas.

ACÓRDÃO Nº 1048/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representações formuladas pelas sociedades HSC Desenvolvimento e Serviços em Tecnologia da Informação Ltda. (processo principal) e DFTI Comércio e Serviços de Informática Ltda. (apenso), a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 3/2023, conduzido pela Advocacia-Geral da União – AGU com vistas à contratação de soluções tecnológicas de segurança da informação para proteção de servidores e estações de trabalho (item 1) e de correio eletrônico (item 2).

Considerando que, em sede de oitiva após a cautelar ratificada por meio do Acórdão 2276/2024-TCU-Plenário, restou comprovado que os pagamentos pelos serviços foram efetivados em doze parcelas mensais, conforme previsto no contrato 18/2023, não se verificando qualquer descumprimento das regras contratuais de desembolso.

Considerando que, após análise técnica por parte da unidade especializada (AudTI), restou comprovada a adequação do requisito estabelecido pela AGU para a contratação sob exame, de que a solução de segurança não apresentasse dependência de engine de terceiros.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 169, inciso III; 235; 237, inciso VII; e 276, §§ 5º e 6º, todos do Regimento Interno, e artigo 103, § 1º da Resolução TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

considerar improcedente a presente representação;

revogar a medida cautelar anteriormente concedida, ante a constatação da ausência dos requisitos necessários à sua manutenção;

encaminhar cópia do presente Acórdão à Advocacia Geral da União e às representantes, informando-lhes 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-037.023/2023-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apenso: 037.047/2023-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Interessados: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23); Diretoria de Logística e Gestão Documental - AGU (26.994.558/0084-50); Very Tecnologia Ltda (26.086.569/0001-05).

1.3. Órgão/Entidade: Advocacia-geral da União; Diretoria de Logística e Gestão Documental - AGU.

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: Monique Rafaella Rocha Furtado (34131/OAB-DF), representando o denunciante; Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF), representando o denunciante Very Tecnologia Ltda; Tarley Max da Silva (19960/OAB-DF) e Fernando José Gonçalves Acunha (21184/OAB-DF) e outros, representando o denunciante Dfti - Comercio e Servicos de Informatica Ltda.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1049/2025 - TCU - Plenário

Considerando se tratar de acompanhamento instaurado em cumprimento à determinação contida no item 9.4 do Acórdão 867/2022-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, com o objetivo



de monitorar as medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para regularização do fornecimento de medicamentos imunossuppressores essenciais a pacientes transplantados atendidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS);

Considerando que o presente processo teve origem em denúncia sobre interrupções e irregularidades no fornecimento dos medicamentos Tacrolimo (1mg e 5mg) e Micofenolato de Sódio (180mg e 360mg), essenciais à manutenção de transplantes de órgãos e à sobrevivência dos pacientes;

Considerando que foi verificada, inicialmente, a ocorrência de atrasos significativos no fornecimento desses medicamentos pelo Laboratório Químico Farmacêutico do Exército (LQFEX) e pelo Instituto Farmanguinhos/Fiocruz, decorrentes, principalmente, dos impactos da pandemia de Covid-19 sobre a cadeia de suprimentos, incluindo dificuldades na aquisição de insumos farmacêuticos ativos (IFA), bem como dos prazos exíguos previstos nos Termos de Execução Descentralizada (TED) para início das entregas após sua assinatura;

Considerando que, após ações corretivas determinadas por este Tribunal no Acórdão 867/2022-TCU-Plenário, houve avanços na gestão dos contratos e dos TED, especialmente pela ampliação dos prazos para início das entregas após a assinatura desses instrumentos, reduzindo os riscos de atrasos e garantindo melhor planejamento e regularidade do fornecimento, notadamente observado no TED 44/2023, que estabeleceu prazo aproximado de dois meses para início das entregas, viabilizando cumprimento mais eficaz dos cronogramas pelo LQFEX;

Considerando que o Ministério da Saúde adotou efetivamente um sistema de estoque estratégico para mitigar riscos de desabastecimento, com percentuais definidos conforme critérios técnicos detalhados e adaptados às necessidades identificadas, garantindo a continuidade no suprimento dos medicamentos imunossuppressores às secretarias estaduais, sendo estabelecidos estoques de até três meses de consumo para Tacrolimo e até 15% da demanda anual para Micofenolato de Sódio, com base em histórico de consumo e sensibilidade à judicialização;

Considerando que o Ministério da Saúde implementou ferramenta interna (SisCEAF) para monitoramento das informações relativas à aquisição, distribuição e estoque desses medicamentos, porém ainda não franqueou acesso público amplo e irrestrito a essas informações, o que é essencial para garantir transparência e viabilizar o controle social, apesar da ferramenta possuir todas as informações necessárias, as quais atualmente são disponibilizadas exclusivamente às secretarias estaduais de saúde e internamente ao Ministério da Saúde;

Considerando que o Ministério da Saúde demonstrou as vantagens práticas da adoção do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a Fundação Oswaldo Cruz, especialmente quanto à redução dos entraves administrativos e financeiros existentes nos TED anteriores, o que proporcionou melhorias significativas na regularidade das entregas dos medicamentos;

Considerando que persistiram situações pontuais de desabastecimento desses medicamentos em algumas secretarias estaduais durante o ano de 2024, sobretudo em relação ao medicamento Micofenolato de Sódio 360mg, cujo estoque médio revelou-se crítico, reforçando a necessidade de continuidade do monitoramento pela Corte de Contas;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e na Portaria Segecex 27/2016, em considerar cumpridas as determinações constantes dos itens 9.3.1.1, 9.3.1.2 e 9.3.2 do Acórdão 867/2022-TCU-Plenário; considerar parcialmente cumprida a determinação do item 9.3.1.3 do Acórdão 867/2022-TCU-Plenário; e remeter cópia desta deliberação e da instrução à Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Sectics/MS), ao Laboratório Químico Farmacêutico do Exército (LQFEX), ao Instituto Farmanguinhos/Fiocruz e ao Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass)

1. Processo TC-008.319/2022-7 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Unidades Jurisdicionadas: Instituto de Tecnologia em Fármacos; Laboratório Químico Farmacêutico do Exército; Ministério da Saúde.



1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresente a este Tribunal plano de ação detalhado contendo etapas, prazos e responsáveis, com vistas ao cumprimento integral do item 9.3.1.3 do Acórdão 867/2022-TCU-Plenário, assegurando o amplo acesso público às informações sobre aquisição, estoque e distribuição dos medicamentos imunossupressores por estado da Federação;

1.6.2. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) para continuidade do acompanhamento, autorizando a realização de novos ciclos anuais, com vistas a garantir a continuidade e regularidade do fornecimento dos medicamentos imunossupressores Tacrolimo e Micofenolato de Sódio no âmbito do SUS.

ACÓRDÃO Nº 1050/2025 - TCU - Plenário

1. Processo TC-007.139/2025-0 (ADMINISTRATIVO)

1.1. Responsável: não há.

1.2. Interessado: não há.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. com fundamento no art. 143, inc. III, do Regimento Interno, aprovar a proposta de fiscalização, modalidade acompanhamento, referida à peça 2.

ACÓRDÃO Nº 1051/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de 2º monitoramento das recomendações feitas à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) e à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) por meio do Acórdão 1.784/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo (TC 035.093/2020-0, peça 40), conforme previsto no art. 243 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU) e no art. 4º, inciso V, da Portaria - Segecex 27/2009 (Padrões de Monitoramento), em face do disposto no art. 17 da Resolução – TCU 315/2020;

Considerando a conclusão da análise empreendida pela unidade instrutora (peça 23);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea "a", 169, inciso V, 243, 250, incisos II e III, e 254, todos do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) considerar implementado o subitem 9.1.1 e parcialmente implementado o subitem 9.2 do Acórdão 1.784/2021-TCU-Plenário (parágrafos 16 e 19), em relação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

b) considerar em implementação o subitem 9.2 do Acórdão 1.784/2021-TCU-Plenário (parágrafo 31), em relação à Casa Civil da Presidência da República;

c) informar a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e a Casa Civil da Presidência da República deste acórdão, destacando que a referida deliberação pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

d) apensar o presente processo ao TC 035.093/2020-0.



1. Processo TC-037.774/2023-9 (MONITORAMENTO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Governo Digital.
 - 1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
 - 1.5. Representação legal: não há.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1052/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, V, "e", 183, parágrafo único, e 185, do Regimento Interno do TCU, em prorrogar, por mais 90 (noventa) dias, a contar da data desta deliberação, o prazo para atendimento, por parte da Universidade Federal Fluminense, às determinações contidas no subitem 9.1.8 do Acórdão nº 995/2023-TCU-Plenário (peça 516).

1. Processo TC-007.802/2022-6 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)
 - 1.1. Apensos: 022.202/2019-6 (ACOMPANHAMENTO); 024.000/2018-3 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO); 016.176/2022-7 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.2. Órgão/Entidade: Advocacia-geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.a.; Agência Espacial Brasileira; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Mineração; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Agência Nacional do Cinema; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.a. - Comando da Marinha; Autoridade de Governança do Legado Olímpico; Autoridade Portuária de Santos S.a; Banco Central do Brasil; Banco da Amazônia S.a.; Banco do Brasil S.a.; Banco do Nordeste do Brasil S.a.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados; Casa da Moeda do Brasil; Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A.; Centrais Elétricas Brasileiras S.a. - Eletrobras Estabelecimentos Unificados; Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.a.; Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais; Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.a; Colégio Pedro II; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Comissão de Valores Mobiliários; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Companhia das Docas do Estado da Bahia; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo; Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil - Eletrosul; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais; Companhia Docas do Ceará; Companhia Docas do Espírito Santo; Companhia Docas do Pará; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Companhia Docas do Rio Grande do Norte; Companhia Hidro Elétrica do São Francisco; Companhia Nacional de Abastecimento; Conselho Administrativo de Defesa Econômica; Conselho da Justiça Federal; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado da Bahia; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado da Paraíba; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Alagoas; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Goiás; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Mato Grosso; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Mato Grosso do Sul; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Minas Gerais; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Pernambuco; Conselho de



Arquitetura e Urbanismo do Estado de Rondônia; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Roraima; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Santa Catarina; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de São Paulo; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Sergipe; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Acre; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Amapá; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Amazonas; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Ceará; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Espírito Santo; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Maranhão; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Pará; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Paraná; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Piauí; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Tocantins; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado Rio de Janeiro; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul; Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Nacional do Ministério Público (extinto); Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil-df; Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil-mg; Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil-pb; Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil-pe; Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil-rj; Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil-rs; Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil-sp; Conselho Regional de Administração da Bahia; Conselho Regional de Administração da Paraíba; Conselho Regional de Administração de Alagoas; Conselho Regional de Administração de Goiás; Conselho Regional de Administração de Minas Gerais; Conselho Regional de Administração de Pernambuco; Conselho Regional de Administração de Rondônia; Conselho Regional de Administração de Roraima; Conselho Regional de Administração de Santa Catarina; Conselho Regional de Administração de São Paulo; Conselho Regional de Administração de Sergipe; Conselho Regional de Administração do Acre; Conselho Regional de Administração do Amapá; Conselho Regional de Administração do Amazonas; Conselho Regional de Administração do Ceará; Conselho Regional de Administração do Distrito Federal; Conselho Regional de Administração do Espírito Santo; Conselho Regional de Administração do Maranhão; Conselho Regional de Administração do Mato Grosso; Conselho Regional de Administração do Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Administração do Pará; Conselho Regional de Administração do Paraná; Conselho Regional de Administração do Piauí; Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Administração do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Administração do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Administração do Tocantins; Conselho Regional de Biblioteconomia 10ª Região (rs); Conselho Regional de Biblioteconomia 11ª Região (am, Ac, RO e Rr); Conselho Regional de Biblioteconomia 13ª Região (ma); Conselho Regional de Biblioteconomia 14ª Região (sc); Conselho Regional de Biblioteconomia 15ª Região (pb e Rn); Conselho Regional de Biblioteconomia 2ª Região (pa, AP e To); Conselho Regional de Biblioteconomia 3ª Região (ce e Pi); Conselho Regional de Biblioteconomia 4ª Região (pe e Al); Conselho Regional de Biblioteconomia 5ª Região (ba e Se); Conselho Regional de Biblioteconomia 6ª Região (mg e Es); Conselho Regional de Biblioteconomia 7ª Região (rj); Conselho Regional de Biblioteconomia 8ª Região (sp); Conselho Regional de Biblioteconomia 9ª Região (pr); Conselho Regional de Biologia - 1ª Região (sp,mt,ms); Conselho



Regional de Biologia - 2ª Região (rj,es); Conselho Regional de Biologia - 3ª (rs); Conselho Regional de Biologia - 4ª Região (mg, Df,go, To); Conselho Regional de Biologia - 5ª Região (pe, Ce, Ma, Pb, Pi, Rn); Conselho Regional de Biologia - 6ª Região (am, Ac, Ap, Pa, Ro, Rr); Conselho Regional de Biologia - 7ª Região (pr); Conselho Regional de Biologia - 8ª Região (ba/al/se); Conselho Regional de Biomedicina - 1ª Região (es, Ms, Rj, Sp); Conselho Regional de Biomedicina - 2ª Região (pe, Ba, Al, Se, Rn, Ce, Pi, Pb, Ma); Conselho Regional de Biomedicina - 4ª Região (pa, Am, Ap, Rr, Ac, Ro); Conselho Regional de Biomedicina - 5ª Região (rs, Sc); Conselho Regional de Biomedicina - 6ª Região (pr); Conselho Regional de Biomedicina -3ª Região (go, Df, Mg, Mt, To); Conselho Regional de Contabilidade do Distrito Federal; Conselho Regional de Contabilidade do Estado da Bahia; Conselho Regional de Contabilidade do Estado da Paraíba; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Alagoas; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Goiás; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Mato Grosso; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Minas Gerais; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Roraima; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Acre; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Amapá; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Amazonas; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Ceará; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Pará; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Paraná; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Piauí; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Tocantins; Conselho Regional de Corretores de Imóveis 1ª Região (rj); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 11ª Região (sc); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 13ª Região (es); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 14ª Região (ms); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 15ª Região (ce); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 16ª Região (se); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 17ª Região (rn); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 18ª Região (am e Rr); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 19ª Região (mt); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 2ª Região (sp); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 20ª Região (ma); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 21ª Região (pb); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 23ª Região (pi); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 24ª Região (ro); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 25ª Região (to); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 26ª Região (ac); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região (rs); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 4ª Região (mg); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 5ª Região (go); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 6ª Região (pr); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 7ª Região (pe); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 8ª Região (df); Conselho Regional de Corretores de Imóveis 9ª Região (ba); Conselho Regional de Economia 1ª Região (rj); Conselho Regional de Economia 10ª Região (mg); Conselho Regional de Economia 11ª Região (df); Conselho Regional de Economia 12ª Região (al); Conselho Regional de Economia 13ª Região (am); Conselho Regional de Economia 14ª Região (mt); Conselho Regional de Economia 15ª Região (ma); Conselho Regional de Economia 16ª Região (se); Conselho Regional de Economia 17ª Região (es); Conselho Regional de Economia 18ª Região (go); Conselho Regional de Economia 19ª Região (rn); Conselho Regional de Economia 2ª Região (sp); Conselho Regional de Economia 20ª Região (ms); Conselho Regional de Economia 21ª Região (pb); Conselho Regional de Economia 22ª Região (pi); Conselho Regional de Economia 23ª Região (ac); Conselho Regional de Economia 24ª Região (ro); Conselho Regional de Economia 25ª Região (to); Conselho Regional de Economia 27ª Região (rr); Conselho Regional de Economia 3ª Região (pe); Conselho Regional de Economia 4ª Região (rs); Conselho Regional de Economia 5ª



Região (ba); Conselho Regional de Economia 6ª Região (pr); Conselho Regional de Economia 7ª Região (sc); Conselho Regional de Economia 8ª Região (ce); Conselho Regional de Economia 9ª Região (pa); Conselho Regional de Economistas Domésticos Iii (extinta); Conselho Regional de Educação Física da 1ª Região (rj, Es); Conselho Regional de Educação Física da 10ª Região (pb); Conselho Regional de Educação Física da 11ª Região (ms); Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região (pe); Conselho Regional de Educação Física da 13ª Região (ba); Conselho Regional de Educação Física da 14ª Região (go, To); Conselho Regional de Educação Física da 15ª Região (pi); Conselho Regional de Educação Física da 16ª Região (rn); Conselho Regional de Educação Física da 17ª Região (mt); Conselho Regional de Educação Física da 18ª Região (pa, Ap); Conselho Regional de Educação Física da 19ª Região (al); Conselho Regional de Educação Física da 2ª Região (rs); Conselho Regional de Educação Física da 20ª Região (se); Conselho Regional de Educação Física da 3ª Região (sc); Conselho Regional de Educação Física da 4ª Região (sp); Conselho Regional de Educação Física da 5ª Região (ce); Conselho Regional de Educação Física da 6ª Região (mg); Conselho Regional de Educação Física da 7ª Região (df); Conselho Regional de Educação Física da 8ª Região (am, Ac, Ro, Rr); Conselho Regional de Educação Física da 9ª Região (pr); Conselho Regional de Enfermagem da Bahia; Conselho Regional de Enfermagem da Paraíba; Conselho Regional de Enfermagem de Alagoas; Conselho Regional de Enfermagem de Goiás; Conselho Regional de Enfermagem de Minas Gerais; Conselho Regional de Enfermagem de Pernambuco; Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia; Conselho Regional de Enfermagem de Roraima; Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina; Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo; Conselho Regional de Enfermagem de Sergipe; Conselho Regional de Enfermagem de Tocantins; Conselho Regional de Enfermagem do Acre; Conselho Regional de Enfermagem do Amapá; Conselho Regional de Enfermagem do Amazonas; Conselho Regional de Enfermagem do Ceará; Conselho Regional de Enfermagem do Distrito Federal; Conselho Regional de Enfermagem do Espírito Santo; Conselho Regional de Enfermagem do Maranhão; Conselho Regional de Enfermagem do Mato Grosso; Conselho Regional de Enfermagem do Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Enfermagem do Pará; Conselho Regional de Enfermagem do Paraná; Conselho Regional de Enfermagem do Piauí; Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Paraíba; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Alagoas; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Roraima; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Tocantins; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Acre; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Amapá; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Amazonas; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Pará; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Piauí; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná; Conselho Regional de Estatística da 2ª Região (rj); Conselho Regional de Estatística da 3ª Região (sp); Conselho Regional de

Estatística da 4ª Região (pr, RS e Sc); Conselho Regional de Estatística da 5ª Região (al, Ba, Ce, Ma, Pb, Pe, Pi, RN e Se); Conselho Regional de Estatística da 6ª Região (es e Mg); Conselho Regional de Estatística 1ª Região (df, Go, Ms, MT e To); Conselho Regional de Farmácia do Distrito Federal; Conselho Regional de Farmácia do Estado da Bahia; Conselho Regional de Farmácia do Estado da Paraíba; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Alagoas; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Goiás; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Mato Grosso; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Minas Gerais; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Roraima; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Farmácia do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Farmácia do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Acre; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Amapá; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Amazonas; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Ceará; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Pará; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Paraná; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Piauí; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Farmácia do Estado do Tocantins; Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 1ª Região (pe, Rn, Al, Pb); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 10ª Região (sc); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 11ª Região (df, Go); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 12ª Região (pa, Ma, Am, To, Rr, Ap); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 13ª Região (ms); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 14ª Região (pi); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 15ª Região (es); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 16ª Região (ma); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 2ª Região (rj); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (sp); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 4ª Região (mg); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 5ª Região (rs); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 6ª Região (ce); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 7ª Região (ba); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 8ª Região (pr); Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 9ª Região (mt,ac, Ro); Conselho Regional de Fonoaudiologia 1ª Região (rj); Conselho Regional de Fonoaudiologia 2ª Região (sp); Conselho Regional de Fonoaudiologia 3ª Região (pr, Sc); Conselho Regional de Fonoaudiologia 4ª Região (al, Ba, Pb, Pe, Se); Conselho Regional de Fonoaudiologia 5ª Região (go, Df, Mt, Ms, To); Conselho Regional de Fonoaudiologia 6ª Região (mg, Es); Conselho Regional de Fonoaudiologia 7ª Região (rs); Conselho Regional de Fonoaudiologia 8ª Região (ce Ma, Pi, Rn); Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal; Conselho Regional de Medicina do Estado da Bahia; Conselho Regional de Medicina do Estado da Paraíba; Conselho Regional de Medicina do Estado de Alagoas; Conselho Regional de Medicina do Estado de Goiás; Conselho Regional de Medicina do Estado de Mato Grosso; Conselho Regional de Medicina do Estado de Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Medicina do Estado de Minas Gerais; Conselho Regional de Medicina do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Medicina do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Medicina do Estado de Roraima; Conselho Regional de Medicina do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Medicina do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Medicina do Estado de Tocantins; Conselho Regional de Medicina do Estado do Acre; Conselho Regional de Medicina do Estado do Amapá; Conselho Regional de Medicina do Estado do Amazonas; Conselho Regional de Medicina do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Medicina do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Medicina do Estado do Pará; Conselho Regional de Medicina do Estado do Paraná; Conselho Regional de Medicina do Estado do Piauí; Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Medicina do



Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Pará; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado da Bahia; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado da Paraíba; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Alagoas; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Goiás; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Minas Gerais; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Amapá; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Amazonas; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Ceará; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Mato Grosso; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Paraná; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Piauí; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Tocantins; Conselho Regional de Museologia 2ª Região (es, MG e RJ); Conselho Regional de Nutricionista 6ª Região (al, Ce, Ma, Pb, Pe, PI e Rn); Conselho Regional de Nutricionistas 10ª Região (sc); Conselho Regional de Nutricionistas 2ª Região (rs); Conselho Regional de Nutricionistas 3ª Região (sp e Ms); Conselho Regional de Nutricionistas 4ª Região (es e RJ); Conselho Regional de Nutricionistas 5ª Região (ba e Se); Conselho Regional de Nutricionistas 7ª Região (ac, Am, Ap, Pa, RO e Rr); Conselho Regional de Nutricionistas 8ª Região (pr); Conselho Regional de Nutricionistas 9ª Região (mg); Conselho Regional de Odontologia da Bahia; Conselho Regional de Odontologia da Paraíba; Conselho Regional de Odontologia de Alagoas; Conselho Regional de Odontologia de Goiás; Conselho Regional de Odontologia de Minas Gerais; Conselho Regional de Odontologia de Pernambuco; Conselho Regional de Odontologia de Rondônia; Conselho Regional de Odontologia de Roraima; Conselho Regional de Odontologia de Santa Catarina; Conselho Regional de Odontologia de São Paulo; Conselho Regional de Odontologia de Sergipe; Conselho Regional de Odontologia de Tocantins; Conselho Regional de Odontologia do Acre; Conselho Regional de Odontologia do Amapá; Conselho Regional de Odontologia do Amazonas; Conselho Regional de Odontologia do Ceará; Conselho Regional de Odontologia do Distrito Federal; Conselho Regional de Odontologia do Espírito Santo; Conselho Regional de Odontologia do Maranhão; Conselho Regional de Odontologia do Mato Grosso; Conselho Regional de Odontologia do Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Odontologia do Pará; Conselho Regional de Odontologia do Paraná; Conselho Regional de Odontologia do Piauí; Conselho Regional de Odontologia do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas - 1ª Região (rj); Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas - 2ª Região (sp e Pr); Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas - 3ª Região (mg e Es); Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas - 4ª Região (rs e Sc); Conselho Regional de Psicologia 1ª Região (df); Conselho Regional de Psicologia 10ª Região (pa e Ap); Conselho Regional de Psicologia 11ª Região (ce); Conselho Regional de Psicologia 12ª Região (sc); Conselho Regional de Psicologia 13ª Região (pb); Conselho Regional de Psicologia 14ª Região (ms); Conselho Regional de Psicologia 15ª Região (al); Conselho Regional de Psicologia 16ª Região (es); Conselho Regional de Psicologia 17ª Região (rn); Conselho Regional de Psicologia 18ª Região (mt); Conselho Regional de Psicologia 19ª Região (se); Conselho Regional de Psicologia 2ª Região (pe); Conselho Regional de Psicologia 20ª Região (am e Rr); Conselho Regional de Psicologia 21ª Região (pi); Conselho Regional de Psicologia 22ª Região (ma); Conselho Regional de Psicologia 23ª Região (to); Conselho Regional de Psicologia 3ª Região (ba); Conselho Regional de Psicologia 4ª Região



(mg); Conselho Regional de Psicologia 5ª Região (rj); Conselho Regional de Psicologia 6ª Região (sp); Conselho Regional de Psicologia 7ª Região (rs); Conselho Regional de Psicologia 8ª Região (pr); Conselho Regional de Psicologia 9ª Região (go); Conselho Regional de Química I Região (pe); Conselho Regional de Química Ii Região (mg); Conselho Regional de Química Iii Região(rj); Conselho Regional de Química Iv Região (sp); Conselho Regional de Química Ix Região (pr); Conselho Regional de Química V Região (rs); Conselho Regional de Química Vi Região (pa e Ap); Conselho Regional de Química Vii Região (ba); Conselho Regional de Química Viii Região (se); Conselho Regional de Química X Região(ce); Conselho Regional de Química Xi Região (ma); Conselho Regional de Química Xii Região (go, TO e Df); Conselho Regional de Química Xiii Região (sc); Conselho Regional de Química Xiv Região (am, Ac, RO e Rr); Conselho Regional de Química Xix Região (pb); Conselho Regional de Química Xv Região (rn); Conselho Regional de Química Xvi Região (mt); Conselho Regional de Química Xvii Região (al); Conselho Regional de Química Xviii Região (pi); Conselho Regional de Química Xx Região (ms); Conselho Regional de Química Xxi Região (es); Conselho Regional de Representantes Comerciais do Distrito Federal; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado da Bahia; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado da Paraíba; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Alagoas; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Goiás; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Minas Gerais; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Pernambuco; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Rondônia; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Santa Catarina; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado de Sergipe; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Amazonas; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Ceará; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Espírito Santo; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Maranhão; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Mato Grosso; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Mato Grosso do Sul; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Pará; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Paraná; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Piauí; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Rio Grande do Norte; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Rio Grande do Sul; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado do Tocantins; Conselho Regional de Representantes Comerciais do Estado São Paulo; Conselho Regional de Serviço Social 1ª Região (pa); Conselho Regional de Serviço Social 10ª Região (rs); Conselho Regional de Serviço Social 11ª Região (pr); Conselho Regional de Serviço Social 12ª Região (sc); Conselho Regional de Serviço Social 13ª Região (pb); Conselho Regional de Serviço Social 15ª Região (am); Conselho Regional de Serviço Social 16ª Região (al); Conselho Regional de Serviço Social 17ª Região (es); Conselho Regional de Serviço Social 18ª Região (se); Conselho Regional de Serviço Social 19ª Região(go); Conselho Regional de Serviço Social 2ª Região (ma); Conselho Regional de Serviço Social 20ª Região (mt); Conselho Regional de Serviço Social 21ª Região (ms); Conselho Regional de Serviço Social 22ª Região (pi); Conselho Regional de Serviço Social 23ª Região (ro); Conselho Regional de Serviço Social 25ª Região (to); Conselho Regional de Serviço Social 26ª Região (ac); Conselho Regional de Serviço Social 3ª Região (ce); Conselho Regional de Serviço Social 4ª Região (pe); Conselho Regional de Serviço Social 5ª Região (ba); Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região (mg); Conselho Regional de Serviço Social 7ª Região (rj); Conselho Regional de Serviço Social 8ª Região (df); Conselho Regional de Serviço Social 9ª Região (sp); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 1ª Região (df); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 10ª Região (pr); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 11ª Região (sc); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 12ª Região (mt e Ms); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 13ª Região (es); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 14ª Região (ap e Pa); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 15ª Região (pe); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 16ª Região (rn e Pb); Conselho Regional



de Técnicos Em Radiologia 17ª Região (ma e Pi); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 18ª Região (ro e Ac); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 2ª Região (ce); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 3ª Região (mg); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 4ª Região (rj); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 5ª Região (sp); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 6ª Região (rs); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 7ª Região (al e Se); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 8ª Região (ba); Conselho Regional de Técnicos Em Radiologia 9ª Região (go e To); Controladoria-geral da União; Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; Defensoria Pública da União; Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas; Departamento de Polícia Federal; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Departamento Nacional de Obras Contra As Secas; Departamento Nacional de Produção Mineral; Eletrosul Centrais Elétricas S.a.; Empresa Brasil de Comunicação S.a.; Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.a. Pré-sal Petróleo S.a - Ppsa; Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - Ect; Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - MT; Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Empresa de Navegação da Amazônia - MT (extinta); Empresa de Pesquisa Energética; Empresa de Planejamento e Logística S.a.; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.a.; Empresa Gerencial de Projetos Navais; Empresa Gestora de Ativos; Entidades/órgãos do Governo do Distrito Federal; Financiadora de Estudos e Projetos; Fundação Alexandre de Gusmão; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação Casa de Rui Barbosa; Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Fundação Cultural Palmares; Fundação Escola Nacional de Administração Pública; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação Joaquim Nabuco; Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho; Fundação Nacional de Artes; Fundação Nacional de Saúde; Fundação Nacional dos Povos Indígenas; Fundação Osório; Fundação Oswaldo Cruz; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Furnas Centrais Elétricas S.a.; Hospital de Clínicas de Porto Alegre; Hospital Nossa Senhora da Conceição S.a.; Indústria de Material Bélico do Brasil - Comando do Exército; Indústrias Nucleares do Brasil S.a.; Instituto Benjamim Constant; Instituto Brasileiro de Museus; Instituto Brasileiro de Turismo; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Instituto Federal de Educação, Ciência e



Tecnologia de Roraima; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense; Instituto Nacional da Propriedade Industrial; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Instituto Nacional de Educação de Surdos; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (extinto); Ministério da Cidadania (extinto); Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério da Defesa; Ministério da Economia (extinto); Ministério da Educação; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (extinto); Ministério da Pesca e Aquicultura (extinta); Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações (extinto); Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinta); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto); Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Ministério do Trabalho e Previdência (extinto); Ministério do Turismo; Ministério dos Transportes; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público Militar; Nuclebrás Equipamentos Pesados S.a.; Ordem dos Advogados do Brasil - Conselho Federal; Petrobras Transporte S.a. - Mme; Petróleo Brasileiro S.a.; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Distrito Federal; Polícia Rodoviária Federal; Presidência da República; Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (extinto); Senado Federal; Serviço Federal de Processamento de Dados; Superintendência da Zona Franca de Manaus; Superintendência de Seguros Privados; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência do Desenvolvimento do Centro-oeste; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; Superintendência Nacional de Previdência Complementar; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Supremo Tribunal Federal; Telecomunicações Brasileiras S.a.; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região/rj; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/df e TO; Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/am e RR; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/sc; Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/pb; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/ac e RO; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/sp; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região/ma; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região/es; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região/go; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região/al; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/sp; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/se; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região/rn; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª



Região/pi; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região/mt; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/ms; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/mg; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/rs; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/ba; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/pe; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/ce; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/pa e AP; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral de Goiás; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional Federal da 6ª Região; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino-americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná; Valec Engenharia Construção e Ferrovias S/a; Vice-presidência da República.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Melissa Monte Stephan (118596/OAB-RJ), Tais Guida Fonseca Guedes (156097/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Rafael Zimmermann Santana (154238/OAB-RJ), Fernando Salles Xavier (65895/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Rodrigo de Resende Patini (327178/OAB-SP), Cristina Cidade da Silva Guimaraes Wanis (138017/OAB-RJ), Andre Luiz Viviani de Abreu (116896/OAB-RJ), Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal; Marcus Vinicius Furtado Coêlho (18958/OAB-DF), Lizandra Nascimento Vicente (39992/OAB-DF) e outros, representando Ordem dos Advogados do Brasil - Conselho Federal.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 1053/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno do TCU e na Súmula-TCU 145, determinar o apostilamento do Acórdão 1424/2024-TCU-Plenário, para correção do erro material abaixo indicado, mantendo-se os demais termos do referido acórdão:

Onde se lê: “apensar estes autos, com fundamento no art. 250, inciso I, do RITCU, ao processo contas anuais do Ministério da Fazenda relativas ao exercício de 2023;”

Leia-se: “apensar estes autos, com fundamento no art. 250, inciso I, do RITCU, ao processo de Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2023;”.

1. Processo TC-022.807/2023-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda (); Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).

1.2. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1054/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação sobre possíveis irregularidades na construção de infraestruturas para construção e reparos de Unidades Estacionária de Petróleo e Gás e unidades flutuantes de produção (FPSO);

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), após análise, concluiu que a representação deve ser conhecida, haja vista estarem presentes os requisitos de admissibilidade constantes dos artigos 234, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, bem como do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que as alegações de superfaturamento na construção foram baseadas unicamente em indícios não suportados por documentação detalhada, o que impossibilitou análise com o rigor técnico necessário para concluir sobre a ocorrência de dano imputável, aliada à complexidade das infraestruturas construídas, ao longo tempo decorrido, à modelagem financeira utilizada, à contratação e construção realizadas por agentes privados, à falta de documentação básica e detalhada dos projetos e orçamentos e à imprecisão dos boletins de medição, o que representa dificuldade na identificação precisa de superfaturamento nas obras com base em referências tecnicamente consistentes e possíveis diante dos elementos constantes dos autos;

Considerando o longo lapso temporal desde os atos questionados, iniciados em 2005, e as dificuldades enfrentadas para localizar documentos essenciais, o que compromete tanto o exercício da ampla defesa pelos responsáveis quanto a capacidade do Tribunal de analisar os fatos com precisão;

Considerando que as falhas operacionais verificadas na condução do objeto pela Petrobras são sugestivas de ciência, de modo a evitar novas ocorrências similares;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014 e com o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, em conhecer da representação e



considerá-la parcialmente procedente, conforme pareceres uniformes emitidos nos autos, nos termos abaixo:

1. Processo TC-021.150/2022-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. Dar ciência à Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.6.1.1. inviabilidade dos projetos das infraestruturas SS e FPSO do ponto de vista econômico e financeiro, identificada no DIP Estratégia/API 30/2006, de 5/6/2006, inobservadas as recomendações do Manual de Análise Empresarial de Projetos de Investimento da Petrobras;

1.6.1.2. infraestrutura SS licitada sem a aprovação do projeto em “fase conceitual” ou em “fase básico”; sem nível de maturidade adequado para a fase em que se encontrava; com baixo nível de detalhamento técnico e econômico; e não constante do Plano de Negócios da Petrobras para o período 2006-2010, conforme identificado no DIP Estratégia/API 30/2006, de 5/6/2006, inobservado o processo de aprovação de projetos de investimento previsto na Sistemática de Planejamento, Aprovação e Acompanhamento de Projetos de Investimento do Sistema Petrobras;

1.6.1.3. contratação direta da Infra-FPSO, conforme identificado no DIP Engenharia 294/2006, de 26/6/2006, e aprovada pela Ata D.E 4.592, item 37, Pauta 625, de 29/6/2006, em inobservância das hipóteses e procedimentos previstos nos itens 2.3 e 2.5 do Anexo do Decreto 2.745/1998;

1.6.1.4. utilização do caixa da Petrobras para financiamento das obras, conforme identificado no DIP 362/2009, de 1º/12/2009, inobservada a modelagem financeira aprovada pela Ata 4.592, item 34, Pauta 622, que aprovou as proposições contidas no DIP 269/2006, de 19/6/2006;

1.6.1.5. alteração do valor do contrato acima do limite de 25% do valor atualizado do contrato, bem como a alteração do valor contratual sem o detalhamento dos itens que teriam gerado o acréscimo, conforme identificado no DIP 25/2009, de 16/1/2009, inobservado o previsto no item 7.2 do Anexo do Decreto 2.745/1998;

1.6.1.6. boletins de medição com quantitativos imprecisos e unidades de medida com a descrição genérica “verba”, conforme identificado nos próprios boletins de medição, em afronta à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1998/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. André de Carvalho, e 1945/2006-TCU-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer; e

1.6.2. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 1055/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação de equipe de auditoria do TCU que teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos de Saúde transferidos aos municípios do Estado de Amazonas por meio de emendas de relator (RP-9), com indicação de “usuário externo”, no exercício de 2022;

Considerando que estes autos decorrem do que foi discutido no TC 029.533/2022-9 (Solicitação do Congresso Nacional que requereu apoio do TCU para verificar a regularidade da aplicação de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde a municípios do estado do Amazonas no exercício de 2022) e no TC 006.428/2023-1 (auditoria de conformidade instaurada para atender à referida Solicitação do Congresso Nacional);

Considerando que o Município de Tefé/AM foi escolhido para compor a amostra fiscalizada segundo critérios de risco e de materialidade;

Considerando que foram obtidas evidências robustas de superfaturamento por sobrepreço, o que ocasionou dano ao erário, e de liquidação irregular da despesa, também potencialmente lesiva aos cofres públicos e que caracteriza grave infração à norma legal, na forma da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (peças 26-27);

Considerando a necessidade de promover a citação e a audiência dos responsáveis indicados pela unidade instrutora;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inc. I, e 47, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inc. V, alínea “g”, 235 e 237, inc. V, todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da representação e converter os autos em tomada de contas especial mediante processo específico, conforme o art. 41 da Resolução-TCU 259/2014, e autorizar a realização das citações e audiências indicadas no subitem 1.6.1 abaixo.

1. Processo TC-033.507/2023-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Tefé/AM.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. citar, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inc. II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inc. II, do Regimento Interno/TCU, os responsáveis solidários abaixo arrolados e pelos valores dos débitos indicados, para, no prazo de quinze dias, apresentarem alegações de defesa em relação às irregularidades indicadas ou recolherem aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de Tefé/AM as quantias devidas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente:

1.6.1.1. Adesão à ata do PP 01/2022-PMT - 1º grupo (devedores solidários e ocorrências):

1.6.1.1.1. Matheus Cavalcante Celani (CPF 027.236.512-23), Presidente da Comissão Municipal de Licitação: elaborar a pesquisa de mercado, que culminou nos preços de referência do pregão, apenas com fornecedores locais, em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e com a jurisprudência do TCU (Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar);

1.6.1.1.2. Nicson Marreira Lima (CPF 347.119.372-34), Prefeito Municipal de Tefé/AM: homologar a adesão à ata do PP 01/2022 PMT mesmo contendo as falhas quanto à pesquisa de mercado (Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V; Lei 10.520/2022, art. 3º, inc. III; Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; e CF/88, art. 70, caput, da CF/88/88, princípio da economicidade);

1.6.1.1.3. R M Naveca (CNPJ 05.613.884/0001-73): receber pelo fornecimento de bens com sobrepreço oriundos da adesão à ata do PP 01/2022-PMT;

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	Item	Superfaturamento (R\$)
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 14	10.129,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 32	5.247,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 44	6.656,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 48	37.268,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 50	8.050,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 63	10.005,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 73	11.424,00

30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 97	11.064,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 98	14.823,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 99	6.748,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 110	10.640,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 122	6.600,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 132	7.290,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 145	22.455,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 148	12.600,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 174	9.225,00
30/12/2022	PP 01/2022 MED - item 211	7.632,00
30/12/2022	PP 01/2022 MQC - item 80	22.896,00
30/12/2022	PP 01/2022 MQC - item 81	33.514,00
30/12/2022	PP 01/2022 MQC - item 86	6.750,00
30/12/2022	PP 01/2022 MQC - item 88	11.600,00
30/12/2022	PP 01/2022 MQC - item 90	4.900,00
Total Geral		277.516,00

1.6.1.2. Pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 - 1º grupo (devedores solidários e ocorrências):

1.6.1.2.1. Matheus Cavalcante Celani (CPF 027.236.512-23), Presidente da Comissão Municipal de Licitação:

1.6.1.2.1.1. decidir pela utilização do pregão presencial nos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 em detrimento do pregão eletrônico com base em argumentos sem comprovação fática, diminuindo a concorrência dos pregões (art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.2.1.2. deixar de publicar o aviso do edital dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 em jornal de circulação regional/nacional e no Diário Oficial da União, conforme exige o Decreto 3.555/2000, art. 11, inc. I, diminuindo a publicidade dos certames e, conseqüentemente, a sua concorrência;

1.6.1.2.2. Walaxsandro Rodrigues das Chagas (CPF 523.074.092-20), Secretário Municipal de Administração, Planejamento e Finanças:

1.6.1.2.2.1. deixar de realizar estudos técnicos preliminares (ETP) para fundamentar a decisão pela viabilidade técnica e econômica da contratação nos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, bem como a elaboração do Termo de Referência (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, IN-SEGES 40/2020, art. 7º, inc. III, e art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.2.2.2. elaborar a pesquisa de mercado, que culminou nos preços de referência dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, apenas com fornecedores locais em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e com a jurisprudência do TCU (Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar);

1.6.1.2.3. Nicson Marreira Lima (CPF 347.119.372-34), Prefeito Municipal de Tefé/AM: Homologar e registrar os preços dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 mesmo contendo as falhas quanto à presencialidade do pregão, à publicidade insuficiente, aos estudos técnicos preliminares e à pesquisa de mercado (Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e art. 6º, inc. IX; Lei 10.520/2022, art. 3º, inc. III; Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; Acórdão 2.166/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman; Decreto 3.555/2000, art. 11, inc. I; e CF/88, art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.2.4. Jaila Dias Gonçalves ME (CNPJ 22.634.509/0001-29): receber pelo fornecimento de bens com sobrepreço oriundos do certame PP 15/2022;

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	Item	Superfaturamento (R\$)

30/12/2022	PP 15/2022 - item 1	267.774,22
Total Geral		267.774,22

1.6.1.3. Pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 - 2º grupo (devedores solidários e ocorrências):

1.6.1.3.1. Matheus Cavalcante Celani (CPF 027.236.512-23), Presidente da Comissão Municipal de Licitação:

1.6.1.3.1.1. decidir pela utilização do pregão presencial nos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 em detrimento do pregão eletrônico com base em argumentos sem comprovação fática, diminuindo a concorrência dos pregões (art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.3.1.2. deixar de publicar o aviso do edital dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 em jornal de circulação regional/nacional e no Diário Oficial da União, conforme exige o Decreto 3.555/2000, art. 11, inc. I, diminuindo a publicidade dos certames e, conseqüentemente, a sua concorrência;

1.6.1.3.2. Walaxsandro Rodrigues das Chagas (CPF 523.074.092-20), Secretário Municipal de Administração, Planejamento e Finanças:

1.6.1.3.2.1. deixar de realizar estudos técnicos preliminares (ETP) para fundamentar a decisão pela viabilidade técnica e econômica da contratação nos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, bem como a elaboração do Termo de Referência (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, IN-SEGES 40/2020, art. 7º, inc. III, e art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.3.2.2. elaborar a pesquisa de mercado, que culminou nos preços de referência dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, apenas com fornecedores locais em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e com a jurisprudência do TCU (Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar);

1.6.1.3.3. Nicson Marreira Lima (CPF 347.119.372-34), Prefeito Municipal de Tefé/AM: homologar e registrar os preços dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, mesmo contendo as falhas quanto à presencialidade do pregão, à publicidade insuficiente, aos estudos técnicos preliminares e à pesquisa de mercado (Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e art. 6º, inc. IX; Lei 10.520/2022, art. 3º, inc. III; Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; Acórdão 2.166/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman; Decreto 3.555/2000, art. 11, inc. I; e CF/88, art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade).

1.6.1.3.4. Franck Toscano (CNPJ 39.155.170/0001-80): receber pelo fornecimento de bens com sobrepreço oriundos do certame PP 19/2022;

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	Item	Superfaturamento (R\$)
30/12/2022	PP 19/2022 - item 1	2.147,20
30/12/2022	PP 19/2022 - item 3	2.478,00
30/12/2022	PP 19/2022 - item 5	5.635,40
30/12/2022	PP 19/2022 - item 9	8.041,75
30/12/2022	PP 19/2022 - item 11	4.817,00
30/12/2022	PP 19/2022 - item 12	10.069,85
30/12/2022	PP 19/2022 - item 18	8.312,08
30/12/2022	PP 19/2022 - item 22	3.324,00
30/12/2022	PP 19/2022 - item 23	2.686,28
30/12/2022	PP 19/2022 - item 24	5.516,80
30/12/2022	PP 19/2022 - item 25	3.484,50
30/12/2022	PP 19/2022 - item 29	5.808,44
30/12/2022	PP 19/2022 - item 30	6.159,23
30/12/2022	PP 19/2022 - item 31	5.184,00



30/12/2022	PP 19/2022 - item 32	7.170,14
Total Geral		80.834,67

1.6.1.4. Pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 - 3º grupo (devedores solidários e ocorrências):

1.6.1.4.1. Matheus Cavalcante Celani (CPF 027.236.512-23), Presidente da Comissão Municipal de Licitação:

1.6.1.4.1.1. decidir pela utilização do pregão presencial nos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 em detrimento do pregão eletrônico com base em argumentos sem comprovação fática, diminuindo a concorrência dos pregões (art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.4.1.2. deixar de publicar o aviso do edital dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 em jornal de circulação regional/nacional e no Diário Oficial da União, conforme exige o Decreto 3.555/2000, art. 11, inc. I, diminuindo a publicidade dos certames e, conseqüentemente, a sua concorrência;

1.6.1.4.2. Walaxsandro Rodrigues das Chagas (CPF 523.074.092-20), Secretário Municipal de Administração, Planejamento e Finanças:

1.6.1.4.2.1. deixar de realizar estudos técnicos preliminares (ETP) para fundamentar a decisão pela viabilidade técnica e econômica da contratação nos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, bem como a elaboração do Termo de Referência (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, IN-SEGES 40/2020, art. 7º, inc. III, e art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.4.2.2. elaborar a pesquisa de mercado, que culminou nos preços de referência dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, apenas com fornecedores locais em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e com a jurisprudência do TCU (Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar);

1.6.1.4.3. Nicson Marreira Lima (CPF 347.119.372-34), Prefeito Municipal de Tefé/AM: Homologar e registrar os preços dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, mesmo contendo as falhas quanto à presencialidade do pregão, à publicidade insuficiente, aos estudos técnicos preliminares e à pesquisa de mercado (Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e art. 6º, inc. IX; Lei 10.520/2022, art. 3º, inc. III; Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; Acórdão 2.166/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman; Decreto 3.555/2000, art. 11, inc. I; e CF/88, art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.4.4. Bruno Siqueira Quirino (CNPJ 18.319.799/0001-49): receber pelo fornecimento de bens com sobrepreço oriundos dos certames PP 20/2022 e 21/2022;

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	Item	Superfaturamento (R\$)
30/12/2022	PP 20/2022 - item 13	17.742,40
30/12/2022	PP 20/2022 - item 65	11.761,20
30/12/2022	PP 20/2022 - item 66	16.251,90
30/12/2022	PP 20/2022 - item 74	31.066,90
30/12/2022	PP 20/2022 - item 80	30.502,50
30/12/2022	PP 20/2022 - item 81	13.835,52
30/12/2022	PP 20/2022 - item 103	18.051,60
30/12/2022	PP 20/2022 - item 111	20.142,14
30/12/2022	PP 21/2022 - item 1	13.566,00
30/12/2022	PP 21/2022 - item 93	9.345,00
30/12/2022	PP 21/2022 - item 95	16.587,40
30/12/2022	PP 21/2022 - item 97	23.100,00
30/12/2022	PP 21/2022 - item 99	43.772,40
30/12/2022	PP 21/2022 - item 113	46.057,40



30/12/2022	PP 21/2022 - item 117	25.200,00
Total Geral		336.982,16

1.6.1.5. Pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 - 4º grupo (devedores solidários e ocorrências):

1.6.1.5.1. Matheus Cavalcante Celani (CPF 027.236.512-23), Presidente da Comissão Municipal de Licitação:

1.6.1.5.1.1. decidir pela utilização do pregão presencial nos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 em detrimento do pregão eletrônico com base em argumentos sem comprovação fática, diminuindo a concorrência dos pregões (art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.5.1.2. deixar de publicar o aviso do edital dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022 em jornal de circulação regional/nacional e no Diário Oficial da União, conforme exige o Decreto 3.555/2000, art. 11, inc. I, diminuindo a publicidade dos certames e, conseqüentemente, a sua concorrência;

1.6.1.5.2. Walaxsandro Rodrigues das Chagas (CPF 523.074.092-20), Secretário Municipal de Administração, Planejamento e Finanças:

1.6.1.5.2.1. deixar de realizar estudos técnicos preliminares (ETP) para fundamentar a decisão pela viabilidade técnica e econômica da contratação nos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, bem como a elaboração do Termo de Referência (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, IN-SEGES 40/2020, art. 7º, inc. III, e art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.5.2.2. elaborar a pesquisa de mercado, que culminou nos preços de referência dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, apenas com fornecedores locais em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e com a jurisprudência do TCU (Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar);

1.6.1.5.3. Nicson Marreira Lima (CPF 347.119.372-34), Prefeito Municipal de Tefé/AM: homologar e registrar os preços dos pregões PP 15/2022, PP 19/2022, PP 20/2022 e PP 21/2022, mesmo contendo as falhas quanto à presencialidade do pregão, à publicidade insuficiente, aos estudos técnicos preliminares e à pesquisa de mercado (Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e art. 6º, inc. IX; Lei 10.520/2022, art. 3º, inc. III; Acórdão 1.266/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; Acórdão 2.166/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman; Decreto 3.555/2000, art. 11, inc. I; e CF/88, art. 70, caput, da CF/88, princípio da economicidade);

1.6.1.5.3. J F Soares (CNPJ 33.857.132/0001-93): Receber pelo fornecimento de bens com sobrepreço oriundos dos certames PP 20/2022 e 21/2022;

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	Item	Superfaturamento (R\$)
30/12/2022	PP 20/2022 - item 112	118.162,00
30/12/2022	PP 20/2022 - item 113	91.358,00
30/12/2022	PP 20/2022 - item 114	75.456,00
30/12/2022	PP 21/2022 - item 52	4.896,00
30/12/2022	PP 21/2022 - item 59	14.085,50
30/12/2022	PP 21/2022 - item 61	7.515,55
30/12/2022	PP 21/2022 - item 116	4.050,00
Total Geral		315.523,05

1.6.2. realizar, com fundamento no art. 250, inc. IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

1.6.2.1. Lecita Marreira de Lima Barros (CPF 561.205.322-34), Secretária Municipal de Saúde de Tefé/AM, por:

1.6.2.1.1. deixar de observar o princípio da segregação de funções ao assinar a nota de empenho, a nota liquidação, a ordem de pagamento, a autorização de fornecimento, o ateste de recebimento e a



solicitação de serviço nos pagamentos referentes ao PP 20/2022, PP 21/2022, PP 19/2022, PP 15/2022 e Adesão ao PP 01/2022-PMT, em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, com a jurisprudência do TCU (Acórdão 18.587/2021-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo e Acórdão 2.829/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas);

1.6.2.1.2. deixar de realizar a verificação da qualidade e quantidade exigida para aceitação dos bens fornecidos nos empenhos 746/2022, 755/2022, 745/2022, 546/2022, 550/2022, 551/2022, 1009/2022, 1012/2022, 279/2022, 690/2022, 621/2022, 743/2022, 768/2022, 769/2022, 727/2022 e 730/2022, ao atestar o recebimento dos bens sem tempo hábil para ter ocorrido o real fornecimento e a respectiva conferência, em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 73, inc. II, alínea “b”, e a Lei 4.320/1964, art. 63, § 2º, inc. III;

1.6.2.1.3. realizar o ateste do fornecimento de bens nos empenhos 567/2022, 757/2022, 735/2022, 759/2022, 732/2022, 734/2022, 486/2022, 745/2022, 744/2022, 550/2022, 546/2022, 551/2022, 1012/2022, 1009/2022, 525/2022, 679/2022, 690/2022, 760/2022, 761/2022, 765/2022, 766/2022, 924/2022, 621/2022, 743/2022, 768/2022, 769/2022, 484/2022, 730/2022, 807/2022, 787/2022, 780/2022 e 493/2022, os quais tiveram valor superior a R\$ 176.000,00 (art. 23, inc. II, alínea “a”, da Lei 8.666/1993 c/c art. 23, inc. II, alínea “a”, do Decreto 9.412/2018), sem a participação de uma comissão de três membros, conforme exigido pelo § 8º do art. 15 da Lei 8.666/1993;

1.6.2.1.4. deixar de designar formalmente um representante da Administração para atuar como fiscal nos contratos referentes ao PP 20/2022, PP 21/2022, PP 19/2022, PP 15/2022 e Adesão ao PP 01/2022-PMT, em desacordo com o art. 67 da Lei 8.666/1993;

1.6.2.2. Nicson Marreira Lima (CPF 347.119.372-34), Prefeito Municipal de Tefé/AM:

1.6.2.2.1. deixar de observar o princípio da segregação de funções ao assinar a nota de empenho, a nota liquidação, a ordem de pagamento, a autorização de fornecimento e a ordem de fornecimento nos pagamentos referentes ao PP 20/2022, PP 21/2022, PP 19/2022, PP 15/2022 e Adesão ao PP 01/2022-PMT, em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 15, incs. III e V, e com a jurisprudência do TCU (Acórdão 18.587/2021-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo e Acórdão 2829/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas);

1.6.2.2.2. autorizar pagamentos sem que tenha havido a verificação da qualidade e quantidade exigida para aceitação dos bens fornecidos nos empenhos 746/2022, 755/2022, 745/2022, 546/2022, 550/2022, 551/2022, 1009/2022, 1012/2022, 279/2022, 690/2022, 621/2022, 743/2022, 768/2022, 769/2022, 727/2022 e 730/2022, que tiveram recebimento atestado sem tempo hábil para ter ocorrido o real fornecimento e a respectiva conferência, em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 73, inc. II, alínea “b”, e a Lei 4.320/1964, art. 63, § 2º, inc. III;

1.6.2.2.3. autorizar o pagamento pelo fornecimento de bens nos empenhos 567/2022, 757/2022, 735/2022, 759/2022, 732/2022, 734/2022, 486/2022, 745/2022, 744/2022, 550/2022, 546/2022, 551/2022, 1012/2022, 1009/2022, 525/2022, 679/2022, 690/2022, 760/2022, 761/2022, 765/2022, 766/2022, 924/2022, 621/2022, 743/2022, 768/2022, 769/2022, 484/2022, 730/2022, 807/2022, 787/2022, 780/2022 e 493/2022, os quais tiveram valor superior a R\$ 176.000,00 (art. 23, inc. II, alínea “a”, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 23, inc. II, alínea “a”, do Decreto 9.412/2018), que foram atestados sem a participação de uma comissão de três membros, conforme exigido pelo § 8º do art. 15 da Lei 8.666/1993; e

1.6.2.2.4. deixar de designar formalmente um representante da Administração para atuar como fiscal nos contratos referentes ao PP 20/2022, PP 21/2022, PP 19/2022, PP 15/2022 e Adesão ao PP 01/2022-PMT, em desacordo com o art. 67 da Lei 8.666/1993.

ACÓRDÃO Nº 1056/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de processo de prestação de contas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), relativa ao exercício de 2013.



considerando que os presentes autos foram sobrestados, nos termos do despacho proferido em 1º/9/2016 pelo então relator, Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti (peça 16), até que fosse proferida decisão definitiva no âmbito dos TCs 007.481/2014-4, 018.337/2013-9, 030.518/2014-8, 020.029/2015-2, TC 034.930/2015-9, TC 034.931/2015-5, TC 034.932/2015-1, TC 034.935/2015-0, TC 034.940/2015-4, , TC 017.469/2016-3, TC 017.470/2016-1, TC 017.471/2016-8, TC 017.472/2016-4, TC 017.473/2016-0, TC 017.475/2016-3, TC 017.476/2016-0 e no processo a ser autuado decorrente da fiscalização aprovada pelo TCU, na Sessão Plenária de 27/7/2016 (TC 004.980/2017-4);

considerando que por meio do Acórdão 324/2024-Plenário esta Corte 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 diversos processos e que os referidos indícios ocorreram de maneira sistemática no banco, em todas as operações fiscalizadas pelo TCU nos processos acima referenciados;

considerando que, por meio do Acórdão 324/2024-Plenário, o Tribunal decidiu que as condutas de todos os responsáveis arrolados no TC 017.469/2016-3 não seriam passíveis de sanção, acolhendo as razões de justificativa por eles apresentadas, integral 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 e 1.330/2024, todos do Plenário;

considerando que o levantamento realizado pela unidade técnica (peças 28 a 30), complementado pelo MPTCU (peça 33), apontou que, dos processos citados com potencial impacto no julgamento dessas contas, permaneciam em análise apenas os TCs 036.606/2018-9, 002.275/2018-0 e 010.191/2018-6;

considerando que o representante do MPTCU não divergiu no mérito da unidade técnica, mas sugeriu a manutenção do sobrestamento até o julgamento dos citados processos;

considerando que os TCs 002.275/2018-0 e 010.191/2018-6 foram apreciados na mesma linha dos anteriores, respectivamente pelos Acórdãos 1.328/2024 e 408/2025, ambos do Plenário;

considerando que, por meio do Acórdão 630/2024-Plenário, o Tribunal acolheu as alegações de defesa e razões de justificativa e julgou regulares as contas dos responsáveis arrolados no TC 036.606/2018-9;

considerando que o art. 206 do Regimento Interno do TCU permite a aplicação de sanções ou a imputação de débitos em processos conexos com as contas, independentemente do julgamento proferido;

considerando que a Controladoria-Geral da União (CGU) não trouxe constatações em seu relatório sobre as contas (peça 5), o certificado de auditoria foi pela regularidade das contas (peça 6) e a conclusão foi acolhida pelo dirigente do órgão de controle interno (peça 7);

considerando que a unidade técnica propôs, em pareceres convergentes, julgar regulares as contas dos responsáveis (peças 31 e 32);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 11; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I; 17, inciso I; 143, inciso I; 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, por unanimidade, em:

levantar o sobrestamento dos presentes autos;

b) julgar regulares as contas dos responsáveis Luciano Galvão Coutinho, Fernando Damata Pimentel, Carlos Roberto Lupi, Luciene Ferreira Monteiro Machado, Sérgio Foldes Guimarães, Roberto Átila Amaral Vieira, Orlando Pessuti, Mauro Borges Lemos, Márcio Holland de Brito, Eva Maria Cella Dal Chiavon, Vagner Freitas de Moraes, Luiz Alberto Figueiredo Machado, Nelson de Almeida Prado Hervey Costa, William George Lopes Saab, Carlos Alberto de Souza, José Eduardo



Martins Cardozo, Clélio Campolina Diniz, Eduardo Coutinho Guerra, Paulo Fontoura Valle, Valdir Moyses Simão, Luizianne de Oliveira Lins, Attilio Guaspari, Paulo Roberto Vales de Souza, João Paulo dos Reis Velloso, Mauricio Borges Lemos, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, João Carlos Ferraz, Julio Cesar Maciel Ramundo, Roberto Zurli Machado, Guilherme Narciso de Lacerda, Fernando Marques dos Santos e Wagner Bittencourt de Oliveira, dando-lhes quitação plena;

- c) comunicar esta deliberação à unidade jurisdicionada;
- d) encerrar o presente processo.

1. Processo TC-033.842/2015-9 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2014)

1.1. Responsáveis: Luciano Galvão Coutinho (636.831.808-20); Fernando Damata Pimentel (129.845.316-04); Carlos Roberto Lupi (434.259.097-20); Luciene Ferreira Monteiro Machado (037.653.907-04); Sérgio Foldes Guimarães (014.873.977-63); Roberto Átila Amaral Vieira (038.281.077-53); Orlando Pessuti (157.097.369-53); Mauro Borges Lemos (316.720.516-49); Márcio Holland de Brito (593.440.086-04); Eva Maria Cella Dal Chiavon (400.606.759-34); Vagner Freitas de Moraes (115.763.858-92); Luiz Alberto Figueiredo Machado (599.872.197-72); Nelson de Almeida Prado Hervey Costa (251.180.298-80); William George Lopes Saab (828.330.447-04); Carlos Alberto de Souza (895.901.397-87); José Eduardo Martins Cardozo (021.604.318-26); Clélio Campolina Diniz (006.416.186-20); Eduardo Coutinho Guerra (276.000.681-68); Paulo Fontoura Valle (311.652.571-49); Valdir Moyses Simão (021.728.738-70); Luizianne de Oliveira Lins (382.085.633-15); Attilio Guaspari (610.204.868-72); Paulo Roberto Vales de Souza (259.780.047-49); João Paulo dos Reis Velloso (019.687.267-72); Mauricio Borges Lemos (165.644.566-20); Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (691.850.857-15); João Carlos Ferraz (230.790.376-34); Julio Cesar Maciel Ramundo (003.592.857-32); Roberto Zurli Machado (600.716.997-91); Guilherme Narciso de Lacerda (142.475.006-78); Fernando Marques dos Santos (280.333.617-00); Wagner Bittencourt de Oliveira (337.026.597-49).

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

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

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

1.6. Representação legal: André Correia Raposo Felipe, Juliana Silva Bernardo e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1057/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de tomada de contas especial, instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em razão de movimentações financeiras fraudulentas nas prestações de contas de unidades lotéricas, no âmbito da agência 0889 em Alcântara/RJ, sob o valor original de R\$ 9.091.976,57, no período de 12/7/2017 a 3/7/2018.

Considerando que, por meio do Acórdão 599/2025, de 19/3/2025, o Plenário do TCU, entre outras medidas, julgou irregulares as contas da empresa Acertei Loteria Esportiva Ltda., condenando-a em débito e em multa, além de declarar a sua inidoneidade e da empresa Favorita Loteria Esportiva Ltda.;

considerando que a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos indicou, à peça 151, que as empresas Acertei Loteria Esportiva Ltda. e Favorita Loteria Esportiva Ltda. haviam sido baixadas na Receita Federal do Brasil (RFB), respectivamente, desde 20/2/2024 (peça 149) e 6/8/2020 (peça 150), antes, portanto, da prolação da decisão condenatória;



considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (peças 151 e 152) e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (peça 153);

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) tornar insubsistentes os subitens 9.3 e 9.9 do Acórdão 599/2025-Plenário, apenas no que se referem às empresas Acertei Loteria Esportiva Ltda. e Favorita Loteria Esportiva Ltda., mantendo-se o julgamento das contas, a condenação em débito solidário, a multa, a inabilitação e a declaração de inidoneidade dos demais responsáveis; e

b) comunicar esta deliberação aos responsáveis citados no item anterior e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

1. PROCESSO TC-020.995/2023-7 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Renato Costa Pinheiro (053.388.947-26); Acertei Loteria Esportiva Ltda. (10.596.905/0001-20); América Loterias Ltda. (28.268.936/0001-17); Casa Lotérica Mutuá Ltda. (17.063.776/0001-53); Fátima Azevedo (982.080.637-20); Ferreira Dória Loteria Esportiva Ltda. (30.934.012/0001-54); Rodrigo Nunes Valentim (094.657.457-07).

1.2. Unidade: Caixa Econômica Federal

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

1.6. Representação legal: não há

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1058/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de processo administrativo autuado para avaliar nota técnica elaborada conjuntamente pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 2.680/2021 – Plenário, sobre os critérios de qualificação técnica ou habilitação em licitações para manutenção de salas-cofre.

Considerando que o processo foi apreciado por meio do Acórdão 1.937/2024 – Plenário, tendo, na ocasião, o Tribunal autorizado a divulgação parcial da Nota Técnica-AudContratações 1/2022;

considerando que, por meio do Acórdão 2.454/2024 – Plenário, foi franqueado à empresa Green4t Soluções TI Ltda. o direito de participação neste processo na condição de amicus curiae;

considerando que a empresa encaminhou elementos adicionais sobre a matéria em questão;

considerando que, após analisar as novas informações, a AudContratações propôs o encaminhamento de cópias a vários órgãos e entidades para que adotem as providências que entenderem cabíveis;

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, bem como no parecer da unidade técnica, em adotar as medidas indicadas no item 1.7 abaixo e arquivar os autos.

1. PROCESSO TC-017.289/2022-0 (ADMINISTRATIVO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.2. Unidades: Administração Pública Direta e Indireta.

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: Luiz Antônio Ferreira Bezerril Beltrão (OAB/DF 19.773).

1.7. encaminhar cópia da instrução da unidade técnica e da manifestação da Green4T Soluções TI Ltda. ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Transformação Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para as providências que entenderem cabíveis.

ACÓRDÃO Nº 1059/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas em concurso público conduzido pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

Considerando que o denunciante solicita a intervenção do TCU no sentido de revisar a aplicação da cláusula de barreira prevista no Decreto 9.739/2019, a qual limitaria, de forma desproporcional, o número de candidatos classificados no cadastro de reserva do concurso público da ANM 2025;

considerando que, de acordo com a unidade instrutora, o denunciante não apontou qualquer desconformidade do edital com o disposto no Decreto 9.739/2019, tratando-se a referida cláusula de barreira de ato de gestão legítimo da ANM, que não caracteriza irregularidade, pois, simplesmente, segue a regra prevista no decreto;

considerando, ainda, que a denúncia busca a defesa de interesses subjetivos, tendo em vista que, de acordo com a unidade, “ao se analisar e ordenar a lista de candidatos para o Cargo 20 (Geologia/PA), verifica-se que o denunciante se encontra, em termos de classificação, fora das duas vagas previstas para serem efetivamente preenchidas” (peça 6);

considerando, por fim, que o TC 006.001/2025-4, de minha relatoria, tratou do mesmo tema, tendo sido prolatado o Acórdão 625/2025-Plenário, por meio do qual não se conheceu denúncia de teor similar;

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 do denunciante;
- c) comunicar esta decisão ao denunciante;
- d) arquivar os autos.

1. PROCESSO TC-006.087/2025-6 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
- 1.3. Unidade: Agência Nacional de Mineração
- 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 1060/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades relacionadas a um acordo feito pela Petrobras e o Governo Federal para encerrar processos administrativos e judiciais no Conselho de



Administração de Recursos Fiscais, que redundou no pagamento de R\$ 19,8 bilhões por parte da Petrobrás à União (peça 1).

Considerando que, de acordo com a síntese elaborada pela unidade instrutora, o denunciante entende que essa prática teria configurado a chamada “pedalada fiscal”, em que o Governo Federal se utiliza de suas estatais para cobrir seus déficits e gastos, bem como que essa descapitalização da Petrobras estaria provocando a necessidade do aumento dos preços dos derivados de petróleo, que “vêm sendo reajustados de forma vertiginosa sem provisão legal que os defina” (peça 5);

considerando que o denunciante requer que o Tribunal determine à União: a) o congelamento dos reajustes dos preços dos derivados do petróleo por, no mínimo, três anos; b) que esclareça em que áreas foram aplicados os tributos PIS, Cofins e Cide incidentes sobre os derivados do petróleo; e c) que esclareça os montantes bruto e líquido da arrecadação desses tributos no período de 2018 a 2024; e que inste o pronunciamento e a manifestação do Ministério de Minas e Energia (MME), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e da Casa Civil da Presidência da República sobre eventuais políticas de redução dos preços dos combustíveis e demais derivados do petróleo;

considerando que, conforme a unidade instrutora, não houve a indicação de indícios mínimos com relação às supostas irregularidades apontadas, estando ausentes, portanto, os requisitos necessários previstos para o conhecimento da denúncia, *in verbis* (peça 5):

“7. Com efeito, verifica-se que em junho de 2024 a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Receita Federal do Brasil (RFB) lançaram um edital de transação por adesão para débitos decorrentes de contrato de afretamento e plataformas. Esses débitos referem-se a cobranças objeto de contencioso administrativo ou judicial envolvendo discussões sobre a incidência de IRRF, Cide, PIS e Cofins [...].

8. Conforme notícia publicada pela ‘Agência Petrobrás’ em 17/6/2024, o Conselho de Administração da empresa aprovou a adesão do edital acima. A transação, considerado o desconto de 65% concedido no edital, envolveu o valor de R\$ 19,8 bilhões. [...]

9. O denunciante não aponta quaisquer irregularidades no processo de adesão a esse edital, seja questionando o processo decisório adotado, seja apontando eventuais fatos que sinalizassem que essa adesão teria sido desfavorável aos interesses da empresa.

10. O denunciante afirma que teria se tratado de uma ‘pedalada fiscal’ sem, no entanto, apresentar maiores elementos que respaldem tal afirmação. Também não foram apontadas eventuais irregularidades no edital lançado pela PGFN e RFB, que tem amparo na Lei 13.888/2020.

11. O denunciante faz uma ilação de que o desembolso realizado pela Petrobras em razão da adesão ao edital teria gerado a necessidade de a companhia promover reajustes dos preços dos derivados do petróleo, em prejuízo dos consumidores. Novamente, no entanto, não traz qualquer elemento concreto para indicar a conexão entre a adesão ao edital e os preços dos combustíveis e outros derivados. Cabe destacar que o Tribunal tem uma ação de controle, na modalidade acompanhamento, sobre a política de preços de combustíveis da Petrobrás atualmente em vigor (TC 015.281/2023-0).”;

considerando que assiste razão à unidade e, nesse sentido, a denúncia não deve ser conhecida;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, 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 do denunciante;
- c) comunicar esta decisão ao denunciante e à Petrobras;
- d) arquivar os autos.



1. PROCESSO TC-006.915/2025-6 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
 - 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
 - 1.3. Unidade: Casa Civil da Presidência da República
 - 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 1061/2025 - TCU – Plenário

VISTO e relacionado este processo de auditoria de conformidade, no âmbito do Fiscobras 2018, realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, no período compreendido entre 7/5/2018 e 13/7/2018, em cumprimento ao Acórdão 2.421/2017-Plenário, com o objetivo de fiscalizar, dentre outros objetos, as ações de melhoramentos no canal de navegação da hidrovia do rio São Francisco.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 218 do Regimento Interno-TCU, bem como nos pareceres emitidos nos autos, em:

a) dar quitação ao Sr. Reynaldo Araújo da Silva Soares, ante o recolhimento da multa que lhe foi aplicada por meio do Acórdão 1.488/2023-TCU-Plenário (peça 96), consoante comprovantes acostados aos autos;

b) encerrar os presentes autos, nos termos do art. 169 do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-014.905/2018-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
 - 1.1. Responsável: Reynaldo Araújo da Silva Soares (290.731.467-04)
 - 1.2. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Consórcio Eclusa de Sobradinho (30.169.310/0001-03); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Laghi Engenharia Ltda (01.057.727/0001-78).
 - 1.3. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
 - 1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia)
 - 1.7. Representação legal: Carlos Jose Guimaraes Cova (OAB-RJ 166.889), representando Reynaldo Araújo da Silva Soares; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1062/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90009/2025, sob a responsabilidade de Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG, com valor estimado de R\$ 1.199.085,12, cujo objeto é o registro de preços para eventual contratação de prestação de serviço de monitoramento pessoal com acionamento de dispositivo eletrônico de emergência portátil e locação de aparelhos celulares com aplicativo embarcado, nos termos do edital e seus anexos.



Considerando que o pregão objeto da denúncia é regido pela Lei 14.133/2021 c/c a Lei Complementar 123/2006, o Decreto 11.462/2023 e a Instrução Normativa Seges/ME 73/2022;

Considerando que o denunciante alega, em síntese, a ocorrência de impropriedade na definição do objeto e falta de clareza nas exigências técnicas e a imprecisão quanto à responsabilidade sobre a solução tecnológica;

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações concluiu 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 de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade;

Considerando que a AudContratações concluiu que está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação não decorrente de registro de preços cujo contrato está na iminência de ser assinado, bem como que está afastado o perigo da demora reverso em razão de o objeto licitatório não ser essencial ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada;

Considerando, não obstante, que a AudContratações concluiu que não se verifica, nos autos, qualquer indício de que (1) a definição do objeto ou a ausência de sua classificação como solução de tecnologia da informação e comunicação tenha acarretado restrição à competitividade, risco relevante à execução contratual ou violação aos princípios da legalidade, planejamento, eficiência ou economicidade; bem como que não há nos autos indícios de que (2) a definição das responsabilidades tenha causado prejuízo à competitividade, à economicidade ou à segurança da contratação, tampouco violado os princípios da legalidade, planejamento, eficiência ou economicidade;

Considerando que a unidade técnica concluiu que não há plausibilidade jurídica nas supostas irregularidades apontadas pelo denunciante;

Considerando que, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, a AudContratações constatou que, a despeito de estar configurado o perigo da demora e afastado o perigo da demora reverso, não há plausibilidade jurídica nas supostas irregularidades apontadas pelo denunciante;

Considerando que, no âmbito do TC 022.130/2024-1, foi examinada representação relativa ao Pregão Eletrônico SRP 19/2024, sob responsabilidade do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, cujo objeto era o registro de preços para eventual locação/comodato de dispositivo eletrônico de emergência portátil com software de monitoramento, a ser instalado na Central de Monitoramento da Secretaria de Inteligência e Polícia Institucional do TRT3 ou em outros locais a serem futuramente indicados – edital antecessor do certame ora em análise;

Considerando que naquela oportunidade foram apontadas supostas irregularidades na definição do objeto, na insuficiência das exigências técnicas e na imprecisão quanto à responsabilidade sobre a solução tecnológica;

Considerando que, por meio do Acórdão 2554/2024-TCU-Plenário, o Tribunal conheceu a representação, mas não proferiu determinação, recomendação ou ciência quanto aos pontos mencionados, limitando-se a dar ciência apenas da ausência de estudos internos ou levantamentos de demanda e necessidade que justificassem, de forma clara, o quantitativo a ser registrado na ata de registro de preços e o quantitativo a ser adquirido de forma imediata;

Considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, peças 12 e 13, os quais propõem indeferir a medida cautelar, conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la improcedente;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 143, inciso III, 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, em:

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



- b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
 - c) informar ao denunciante e ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG que o presente Acórdão pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
 - d) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos artigos 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;
 - e) arquivar os presentes autos, nos termos do artigo 250, inciso I, c/c o artigo 169, inciso VI, do Regimento Interno/TCU.
1. Processo TC-005.452/2025-2 (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: Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG.
 - 1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1063/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, em que se requer ao TCU a “adoção das medidas de sua competência necessárias a atuar junto ao Ministério da Fazenda e à Receita Federal acerca do compartilhamento de informações sobre operações financeiras, especialmente com uso do Pix, pela ausência de conhecimento pelo Governo Federal de transações financeiras que estão ocorrendo por essa forma de pagamento; bem como diante do risco de sonegação fiscal e falta de transparência que poderá desencadear novas ondas de fake News sobre o assunto”.

Considerando que a definição de parâmetros técnicos e operacionais sobre o tratamento de dados fiscais é atribuição típica da Receita Federal, a quem compete, como órgão integrante do Ministério da Fazenda, o exercício da administração tributária e aduaneira da União, inclusive das atividades relacionadas com a tributação, a arrecadação, a fiscalização, a cobrança e o contencioso administrativo dos tributos federais, e com a aplicação da legislação aduaneira;

Considerando que a autoridade representante pugna para que o Tribunal atue sobre atos de natureza discricionária da administração tributária, especificamente a definição de critérios técnicos e operacionais para o compartilhamento de dados financeiros, atividade típica da Receita Federal do Brasil (RFB), não sendo, portanto, matéria de competência desta Corte de Contas;

Considerando que na hipótese de expedição de comando ao gestor que defina “critérios e valores” específicos para o compartilhamento de informações, o TCU estaria atuando como órgão executor da política pública fiscal, o que desvirtuaria seu papel constitucional e violaria o princípio da separação de funções entre gestão e controle;

Considerando que não se encontram indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade nos atos administrativos apontados, tampouco elementos que justifiquem a abertura de apuração pelo Tribunal;

Considerando que o TCU já incluiu, em sua Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal de 2024, o tema “Credibilidade das Informações Contábeis da Arrecadação Tributária Federal”, o qual está diretamente relacionado à certificação da confiabilidade e ao fortalecimento da transparência das informações financeiras vinculadas à arrecadação tributária.

Considerando que a inclusão desse tema na LAR evidencia o compromisso do TCU em intensificar suas ações de controle externo sobre a matéria, atuando de forma coordenada com outros órgãos governamentais para enfrentar os desafios identificados, num contexto em que o Tribunal



buscará planejar e executar fiscalizações mais efetivas e direcionadas, promovendo aperfeiçoamentos estruturais e normativos;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal às peças 4-6;

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

a) não conhecer da representação, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) determinar o arquivamento do presente processo, nos termos dos arts. 237, c/c o parágrafo único do art. 237, do Regimento Interno do TCU, e no art. 105 da Resolução TCU 259/2014; e

c) informar a prolação do presente Acórdão à autoridade representante.

1. Processo TC-000.590/2025-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1064/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de pedido de reexame em face do Acórdão 2.126/2024-TCU-Plenário - (Peça 133), interposto por Felipe Araujo de Almeida Santos (peça 197).

Considerando que o recurso foi apresentado intempestivamente;

considerando que o recorrente se limitou a mostrar o seu inconformismo com a decisão deste Tribunal, rediscutindo questões já apreciadas, sem, contudo, apresentar qualquer fato novo capaz de afastar as irregularidades que motivaram a reprovação de suas contas;

considerando que não há que se falar na existência de fatos novos no presente expediente recursal, motivo pelo qual a impugnação não merece ser conhecida, nos termos do artigo 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos termos do art. 32 da Lei nº 8.443/1992, c/c o artigo 285, caput e §2º, e 286 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer do pedido de reexame, e encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 202) ao recorrente.

1. Processo TC-037.422/2021-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Carlos Eduardo Marques (701.326.663-91); Carlos Eduardo Martins (016.193.778-02); Eli Carlos Ferreira (049.675.156-57); Felipe Araujo de Almeida Santos (066.108.176-18); Flavio Garcia Netto Machado (022.317.407-61); Pablo Junior Alfim Domingos (079.892.896-44); Ronald Jose Pinto (016.351.847-54); Tiago Renan Pinheiro Novaes (076.399.116-30).

1.2. Recorrente: Felipe Araujo de Almeida Santos (066.108.176-18).

1.3. Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica (); Centro de Controle Interno do Exército ().

1.4. Órgão/Entidade: Grupamento de Apoio de Barbacena.

1.5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.



1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

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

1.9. Representação legal: Alexandre Gomes Franca Pinheiro (55458/OAB-DF) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Tiago Renan Pinheiro Novaes; Tania Patricia de Lara Vaz (24713/OAB-PR) e Victor Chaves Ribeiro Franca Guimaraes (153073/OAB-MG), representando Flavio Garcia Netto Machado; Tania Patrícia de Lara Vaz (24713/OAB-PR) e Victor Chaves Ribeiro Franca Guimaraes (153073/OAB-MG), representando Ronald Jose Pinto; Alexandre Gomes Franca Pinheiro (55458/OAB-DF) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Carlos Eduardo Martins; Alexandre Gomes Franca Pinheiro (55458/OAB-DF) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Eli Carlos Ferreira; Alexandre Gomes Franca Pinheiro (55458/OAB-DF) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Pablo Junior Alfim Domingos.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1065/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de contas ordinária da extinta Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Maranhão, relativa ao exercício de 2002.

Considerando que os autos foram apreciados no mérito mediante o Acórdão 400/2011-TCU-Plenário, mediante o qual foram julgadas irregulares as contas de diversos responsáveis, com imputação de débito e aplicação de sanções,

Considerando que em pronunciamentos de peças 514/516 a AudBenefícios se pronuncia no sentido da reavaliação de ofício das penalidades impostas à empresa Comercial Reparos (E.C. do Nascimento Comércio), vez que baixada em 2003, antes do acórdão condenatório, face o caráter personalíssimo da pena e em analogia ao disposto no § 2º do art. 3º da Resolução TCU 178/2005, tendo em vista o disposto no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, segundo o qual nenhuma pena passará da pessoa do condenado,

Considerando que a AudBenefícios aponta como precedentes na mesma linha os Acórdãos 2.129/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Substituto Marcos Bemquerer Costa), 7.082/2024-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 8.021/2024-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ministro Aroldo Cedraz), nos quais foi reconhecida a impossibilidade de manutenção de penalidades aplicadas a pessoas jurídicas que tenham sido extintas antes do trânsito em julgado da decisão condenatória,

Considerando que nos autos não foi realizada citação dos sócios da empresa, conforme anotado na instrução da unidade, havendo ainda transcurso de grande lapso temporal que inviabilizaria procedimentos de citação desses,

Considerando que tal proposição foi acolhida pelo representante do Ministério Público/TCU, no sentido de revisar de ofício o acórdão condenatório para tornar sem efeito as sanções aplicadas à referida empresa (peça 517),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, e de acordo com os pronunciamentos uniformes da unidade instrutiva e do Ministério Público/TCU, em:

a) revisar, ex officio, o Acórdão 400/2011-TCU-Plenário, nos termos do artigo 3º, § 2º, da Resolução-TCU 178/2005, para tornar sem efeito as sanções consignadas nos subitens 9.14 (aplicação de multa) e 9.19 (declaração de inidoneidade), aplicadas à empresa E. C. do Nascimento Comércio (CNPJ 05.155.752/0001-45), considerando que a mesma foi baixada anteriormente à condenação e que os atos processuais válidos de citação foram dirigidos exclusivamente à pessoa jurídica extinta, sem a citação válida do sócio responsável;



b) restituir os autos ao Serviço de Gestão de Condenações, Sanções e Cautelares do TCU (SEGESC), para adoção das providências cabíveis, visando à continuidade dos trâmites necessários ao ateste do trânsito em julgado do Acórdão 400/2011-TCU-Plenário.

1. Processo TC-010.349/2003-6 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2002)

1.1. Apensos: 013.858/2008-7 (RELATÓRIO DE INSPEÇÃO)

1.2. Responsáveis: Alexsandro de Oliveira Passos Dias (475.585.983-20); Center Kennedy-car Peças e Serviços Ltda. (02.479.083/0001-79); Fernanda Cristina Ferreira Borgneth (206.961.753-04); Jose Henrique Rego dos Santos (252.117.493-91); Lourival da Cunha Souza (104.132.003-53); Manoel Pereira Barros Neto (432.078.207-00); Maria Rita Campelo Arruda (044.488.713-04); Maria de Fatima Pinto de Menezes (245.229.291-53); Maria de Jesus Mesquita Pinheiro (125.321.343-72); Maria do Socorro Rocha Reis (127.691.853-49); Márcia Regina Aragão Bringel (150.029.423-34); Neivaldo Mendes Gonçalves (249.739.203-04); Orcemir Jose da Paz Furtado (076.008.283-91); Pedro Gomes Arruda Filho (237.795.433-20); Regiane Sousa Garcia Ribeiro (488.478.523-15); Rosimar Ribeiro da Mota (147.126.793-87); Silvio Conceição Pinheiro (137.571.483-04); Vilma Pasini de Souza (365.527.046-15); E C do Nascimento Comercio (05.155.752/0001-45); Águida Gonçalves da Silva (258.798.631-15).

1.3. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Trabalho No Estado do Maranhão.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

1.7. Representação legal: Maria da Gloria Costa Gonçalves de Sousa Aquino (OAB/MA 6.399), representando Fernanda Cristina Ferreira Borgneth; Arnaldo Vieira Sousa (OAB/MA 10.475), representando Maria de Fatima Pinto de Menezes; Esdras da Silva Guedelha (OAB/MA 5.542), representando e C do Nascimento Comercio; Silvestre Silva de Aquino, representando Center Kennedy-car Peças e Serviços Ltda.; José Henrique Cabral Coaracy (OAB/MA 912), Gustavo Brandão de Lima (OAB-MA 8.421) e outros, representando Lourival da Cunha Souza; Liz Cristina de Melo Brito (OAB/MA 3.790), Willian Vagner Rodrigues Ribeiro (OAB/MA 2.337-E) e outros, representando Orcemir Jose da Paz Furtado; Arnaldo Vieira Sousa (OAB/MA 10.475), Mário de Andrade Macieira (OAB/MA 4.217) e outros, representando Regiane Sousa Garcia Ribeiro.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1066/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.510/2025-4.

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

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

4. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará (Crea/CE).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará, no tocante ao atendimento das disposições contidas na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011;



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

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

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.3. dar ciência ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas, que podem prejudicar os princípios da publicidade, transparência e interesse público, previstos no art. 37 da CF/88, no art. 5º, da Lei 14.133/2021 e no art. 8º da Lei 12.527/2011, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. incorreta apresentação, nos dados informados pelo Portal da Transparência do Crea-CE, do número do processo de contratação como sendo o número do contrato firmado;

9.3.2. existência de links sem funcionamento para download de editais e/ou outros documentos no Portal da Transparência do Crea-CE.

9.4. 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;

9.5. dar ciência desta deliberação ao denunciante e à unidade jurisdicionada; e

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

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1066-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1067/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.932/2025-4.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Unidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de proposta de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, cujo objetivo é avaliar a Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural, verificando se ela está alcançando os resultados planejados e produzindo os efeitos previstos,



especialmente quanto ao aumento da participação da indústria nacional de bens e serviços nos projetos de Exploração e Produção.

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 AudPetróleo, 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, para a adoção das providências pertinentes.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1067-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1068/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.997/2018-2

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

3. Recorrentes: Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); José Sergio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87); e Pedro Augusto Bonésio (971.777.418-87)

4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ) e outros, representando Almir Guilherme Barbassa, José Sergio Gabrielli de Azevedo e Pedro Augusto Bonésio; Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de Oliveira Estrella; Felipe Henrique Braz Guilherme (69.406/OAB-PR) e outros, representando Jorge Luiz Zelada.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes pedidos de reexame, interpostos contra o Acórdão 820/2023-Plenário, por meio do qual este Tribunal de Contas da julgou, parcialmente, procedente a representação instaurada para apuração de irregularidades no âmbito do Projeto Sondas, conduzido pela Petrobras, bem como nos contratos firmados entre o Grupo Sete Brasil e a Petrobras Netherlands B.V., tendo deliberado pela aplicação de multas individuais aos ex-diretores da estatal envolvidos no processo decisório que culminou na adoção de estratégias consideradas temerárias para a execução de referido projeto.

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 dos pedidos de reexame interpostos por Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, José Sergio Gabrielli de Azevedo, Maria das Graças Silva Foster e Pedro Augusto Bonésio e, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.2. comunicar esta decisão aos recorrentes.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1068-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro com voto vencido: Bruno Dantas.

13.3. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

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

ACÓRDÃO Nº 1069/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.163/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Banco do Brasil S.A. (00.000.000/0001-91).

4. Unidade Jurisdicionada: Banco do Brasil S.A.

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: Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51623/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando AIDC Tecnologia Ltda; Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Pablo Sanches Braga (42866/OAB-DF) e outros, representando Banco do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela sociedade empresária AIDC Tecnologia Ltda., por meio da qual noticia possíveis irregularidades nas licitações eletrônicas (LE) 2025/00083 e 2025/00244, conduzidas pelo Banco do Brasil (BB), cujos objetos são, respectivamente, o registro de preços para fornecimento, entrega e instalação de switches de 24 e 48 portas, transceivers e solução de gerenciamento; e o registro de preços para aquisição de ativos de rede (hardware e software) destinados à implantação de solução Wi-Fi.

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

9.1. com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 41 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Banco do Brasil e à representante.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1069-16/25-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 1070/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.865/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), por meio da qual noticia possíveis irregularidades no pregão eletrônico (PE) 90002/2025, promovido pelo Ministério da Cultura (MinC) e tendo como partícipe o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objeto é o registro de preços para contratação de subscrição de solução de segurança da informação para gestão de identidade e de acesso;

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

9.1. com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 59 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Cultura, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à representante.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1070-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1071/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.104/2017-4.
- 1.1. Apensos: 022.813/2023-3; 022.814/2023-0; 022.819/2023-1; 022.818/2023-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: Alexandro da Anunciação Reis (906.032.575-34); Jeronimo da Silva Junior (559.988.015-04); União de Negros Pela Igualdade (32.699.746/0001-21).
4. Unidade jurisdicionada: Ministério da Cultura. União de Negros Pela Igualdade.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas



- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Anhamona Silva de Brito (19671/OAB-BA), representando Alexandro da Anunciação Reis; Caliane Moura Nunes (65984/OAB-BA), representando Jeronimo da Silva Junior.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Alexandro da Anunciação Reis Marques, por Jeronimo da Silva Junior e pela União de Negros Pela Igualdade contra o Acórdão 3.867/2019-TCU-Primeira Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do recurso de revisão e, no mérito, dar-lhe provimento para tornar insubsistentes os itens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 3867/2019-TCU-Primeira Câmara;
- 9.2. julgar regulares com ressalvas as contas de Alexandro da Anunciação Reis Marques, de Jeronimo da Silva Junior e União de Negros Pela Igualdade, dando-lhes quitação, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992;
- 9.3. dar ciência deste Acórdão aos recorrentes e ao Ministério da Cultura.
- 9.4. arquivar o processo, nos termos do art. 169, III, do RI/TCU.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1071-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1072/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.098/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); J. N. Venancio Administração de Imóveis Ltda (06.945.555/0001-92).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Fellipe Matheus da Cunha Goncalves (59728/OAB-DF), Tharlen Jose Nolasco do Nascimento (65857/OAB-DF) e outros, representando J. N. Venancio Administração de Imóveis Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, cumulada com pedido de medida cautelar, contra possíveis irregularidades ocorridas após a formalização do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 1/2010, firmado em



30/9/2024, entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. (J.N.), cujo objeto é prorrogação de contrato de locação do imóvel situado no Setor de Clubes Esportivos Sul, Trecho 3 Lote 10, Projeto Orla, Polo 8, em Brasília/DF, com previsão de pagamento de aluguel e de parcela referente à compra do imóvel (reversão patrimonial);

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

9.1. conhecer da representação interposta pelo Ministério Público junto ao TCU e pelo Deputado Federal Gustavo Gayer, com fundamento no artigo 82 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 235 e 237, incisos III e VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e artigo 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

9.2. requisitar à Caixa Econômica Federal a prestação de serviços técnicos especializados, sem quaisquer ônus, com fundamento no art. 297 do Regimento Interno do TCU e no art. 101 da Lei 8.443/1992, para que envie ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as informações abaixo:

9.2.1. verificar se a metodologia utilizada nos laudos de avaliação imobiliária de empresas contratadas pela Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (peças 38-46), que fundamentaram a celebração do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 1/2010, firmado em 30/9/2024, entre a Agência e a empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda., obedeceram a normas e a critérios técnicos adequados e se os valores neles indicados refletem a realidade do mercado imobiliário;

9.2.2. avaliar se o valor médio dos aluguéis pagos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) à empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda., pela locação do imóvel situado no Setor de Clubes Esportivos Sul, SCES lote 10 – trecho 3, Projeto Orla Polo 8 – Bloco A – Asa Sul – CEP: 70200-003, desde a celebração do Contrato Administrativo 1/2010, até o dia anterior à formalização do Oitavo Termo Aditivo ao referido ajuste contratual, estão condizentes com o valor médio de mercado para o mesmo tipo de imóvel e finalidade da locação comercial (construção sob medida ou na modalidade Built to Suit);

9.2.3 avaliar se o valor presente dos fluxos de caixa recebidos pelo empreendedor (aluguéis de 2011 a 2024) e pagamentos futuros até 2047, a serem realizados pela ANTT à empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. até a data final da avença, a partir da formalização do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 1/2010, cuja quantia mensal é composta pela adição da parcela de aluguel com a parcela referente à reversão patrimonial, corresponde ao valor de mercado de aquisição do imóvel situado no Setor de Clubes Esportivos Sul, SCES lote 10 – trecho 3, Projeto Orla Polo 8 – Bloco A – Asa Sul – CEP: 70200-003;

9.2.4. apresentar outras considerações que entender pertinentes;

9.3. encaminhar à Caixa Econômica Federal cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, das instruções da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 27/28 e 78/80), bem como dos laudos de avaliações imobiliária emitidos pelas empresas especializadas contratadas pela ANTT (peças 38-46), a fim de subsidiar a análise e elaboração dos serviços técnicos requisitados pelo Tribunal;

9.4. ordenar à da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que, após o envio ao Tribunal das conclusões dos trabalhos a serem realizados pela Caixa Econômica Federal, seja franqueada ampla vista à ANTT e à empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. para, querendo, apresentar contrarrazões; e

9.5. dar ciência desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. e ao representante.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1072-16/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1073/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.375/2023-9.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei nº 8.443/1992).

3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei nº 8.443/1992).

4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Conselho Curador dos Honorários Advocatícios; Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União.

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 Pessoal (AudPessoal).

8. Representação legal: Hugo Mendes Plutarco (25.090/OAB-DF), representando Anpprev – Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais; Rafael Naves Navarro (78.695/OAB-DF), Arthur Lima Guedes (18.073/OAB-DF) e outros, representando Conselho Curador dos Honorários Advocatícios; Kamilla Ferreira Guimaraes (77.094/OAB-DF) e Marcelo Cama Proença Fernandes (22.071/OAB-DF), representando Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – Anafe; Lucas Lacerda Esteves (68.416/OAB-DF), Edilene Rossi Lacerda (15.074/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Advogados da União – Anauni.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de possível ilegalidade na concessão de uma cota extraordinária de honorários advocatícios aos advogados públicos federais, supostamente a título de gratificação natalina (13º salário), o que poderia infringir o art. 29, parágrafo único, da Lei nº 13.327/2016:

9.1. conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, tendo em vista as conclusões de que:

9.1.1. É aderente à decisão do STF e ao estabelecido no art. 39, § 4º, da Constituição, que a gratificação natalina seja complementada com a concessão de honorários, desde que seu somatório aos honorários, subsídio ou qualquer outra parcela respeite o limite constitucional;

9.1.2. O pagamento de uma décima terceira cota de honorários de sucumbência, por desempenho, aos advogados públicos da União, de forma complementar à gratificação natalina, deve respeitar o teto próprio e autônomo da gratificação natalina;

9.1.3. O cálculo do teto deve ser feito mensalmente, conforme orientação constitucional, e a tentativa de anualizar o valor excede o que a Constituição permite;

9.1.4. Os honorários sucumbenciais complementares devem acompanhar a gratificação natalina na mesma proporção aplicada ao teto àquela parcela;

9.2. admitir a participação nos autos das Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais - ANPPREV (peça 102) e pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ (peça 104) nas posições de amici curiae, para considerar as suas colaborações nos autos, sem a possibilidade de sustentação oral, em face de considerar suficientes as informações trazidas já trazidas para o esclarecimento dos autos;



9.3. informar ao denunciante, à Advocacia-Geral da União e ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios deste Acórdão, 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;

9.4. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso III, do RITCU, c/c o art. 33, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1073-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1074/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.485/2022-7.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrente: Senado Federal.

4. Órgão/Entidade: Diretoria Geral do Senado Federal.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Edvaldo Fernandes da Silva (OAB-DF 19.233).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Senado Federal contra o Acórdão 470/2024-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes, a fim de tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 661/2023-TCU-Plenário; e

9.2. dar ciência deste acórdão ao embargante e aos demais interessados.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1074-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1075/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 039.610/2023-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77).
 - 3.2. Recorrente: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: 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: Raquel Bezerra Muniz de Andrade Caldas (25742/OAB-BA), representando Agência Nacional de Transportes Terrestres.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres contra o Acórdão 200/2025-TCU-Plenário;

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

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los; e
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1075-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1076/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 000.157/2024-4
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Responsável: Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (11.260.925/0002-79).
 - 3.1. Recorrente: Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (11.260.925/0002-79).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras contra as Secas.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 5.2. Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Giovani Trindade Castanheira Menicucci (27.340/OAB-DF), André Macedo de Oliveira (15.014/OAB-DF) e outros, representando a Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.; Adão José Fernandes Júnior (178.303/OAB-MG) e Rômulo Greficce Miguel Martins (180.285/OAB-MG), representando a XCMG Brasil Industria Ltda.



9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame, interposto por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. contra o Acórdão 1.997/2024-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. 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso interposto pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.;

9.2. quanto ao mérito, dar-lhe provimento para declarar a nulidade do acórdão recorrido, por erro de procedimento;

9.3. encaminhar os autos ao gabinete do relator a quo para que seja prolatada nova decisão, nos termos do art. 175 do RITCU, possibilitando à parte exercer o seu direito de defesa oral previamente ao julgamento da representação; e

9.4. dar ciência deste acórdão à recorrente, ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) e aos demais interessados.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1076-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues e Bruno Dantas.

13.3. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

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

ACÓRDÃO Nº 1077/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.602/2022-2

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

3. Interessado: Distrito Federal

4. Unidades: Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e Ministério da Fazenda (MF)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: Marcelo Cama Proença Fernandes (OAB/DF 22.071), representando o Distrito Federal.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo, que cuida, nesta oportunidade, de monitoramento das medidas adotadas para cumprir os comandos exarados no Acórdão 2.392/2024-Plenário, dirigidos à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e ao Ministério da Fazenda, visando ao saneamento da aplicação irregular dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal no custeio de aposentadorias e pensões vinculadas às áreas de educação e saúde do Distrito Federal,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos termos dos arts. 243 e 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, em:



9.1. considerar parcialmente cumpridos os comandos dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.392/2024-Plenário;

9.2. aprovar o Plano de Ação encaminhado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, órgão gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, em atendimento ao subitem 9.4.2 do Acórdão 1.895/2019-Plenário;

9.3. determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que:

9.3.1. elabore, bimestralmente, relatório contendo a avaliação do andamento do plano de ação frente ao previsto e as medidas eventualmente adotadas, no caso de se detectarem riscos de não atingimento do que foi pactuado, de modo a assegurar o seu integral cumprimento;

9.3.2. envie, ao Ministério da Fazenda, em até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, cópia dos relatórios elaborados, como subsídio ao acompanhamento previsto no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-Plenário;

9.4. autorizar novo monitoramento, com foco na execução do plano de ação indicado no subitem 9.2, retro, e no cumprimento do subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-Plenário, a ser realizado, preferencialmente, no primeiro semestre de 2026;

9.5. comunicar este acórdão à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e ao Ministério da Fazenda.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1077-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1078/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.078/2019-2

1.1. Apenso: 033.136/2023-8

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

3. Embargante: Isaac Cavalcante de Carvalho (520.592.005-04)

4. Unidade: Prefeitura Municipal de Juazeiro/BA

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira

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

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Voldi Silva Alves (39866/OAB-PE) e Fabricio de Aguiar Marcula (67176/OAB-BA).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos por Isaac Cavalcante de Carvalho contra o Acórdão 1.814/2024-Plenário, em que o TCU apreciou o recurso de revisão interposto contra o Acórdão 3.690/2021-2ª Câmara, mediante o qual ele teve suas contas julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa, em razão da impugnação dos dispêndios relativos ao Contrato de Repasse 0238139-81/2007, celebrado entre o então Ministério das Cidades e o aludido município para a elaboração do projeto executivo do sistema de esgotamento sanitário.



ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes;

9.2. tornar insubsistente o Acórdão 1.814/2024-Plenário;

9.3. conhecer do recurso de revisão e remeter o processo para instrução da AudRecursos; e

9.4. comunicar esta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1078-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

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

ACÓRDÃO Nº 1079/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.117/2025-6

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Unidades da Administração Pública Federal e Serviços Sociais Autônomos

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, referentes à proposta de fiscalização, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), na modalidade acompanhamento, com o objetivo de examinar processos de aquisição da Administração Pública Federal, englobando entidades que recebem contribuições para-fiscais, nos exercícios de 2025 e 2026.

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 AudContratações, devendo essa unidade técnica observar a orientação contida no voto condutor desta decisão; e

9.2. restituir o processo à AudContratações, para a adoção das providências pertinentes.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1079-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



ACÓRDÃO Nº 1080/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.387/2021-5
- 1.1. Apenso: 012.725/2021-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação)
3. Embargante: Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (26.707.621/0001-01)
4. Unidades: Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e Advocacia-Geral da União
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Gilberto Mendes Calasans Gomes (OAB-DF 43.391) e outros, representando Conselho Curador dos Honorários Advocatícios.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração apresentados pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) contra o despacho que, entre outras providências, autorizou a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) a realizar 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”.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los parcialmente a fim de esclarecer que:

9.1.1. este Tribunal não se pronunciou sobre a natureza jurídica dos honorários advocatícios sucumbenciais administrados pelo CCHA no momento da edição dos Acórdãos 2.965/2021 e 523/2023, do Plenário;

9.1.2. a deliberação contida no Acórdão 660/2024-Plenário não prejudica a realização da inspeção aprovada em despacho singular nestes autos, com o objetivo de apurar a regularidade da retenção, pelo CCHA, 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;

9.1.3. excetuando-se as matérias já deliberadas ou que estejam sendo tratadas em outros processos em tramitação neste Tribunal, deverão ser examinados, na inspeção, a partir, inclusive, da verificação do destino atualmente dado aos “excedentes” dos honorários advocatícios de sucumbência (HASs), os aspectos, abaixo, listados, além de outras questões correlatas, eventualmente, identificadas pela equipe de fiscalização, sobretudo para se avaliar o cumprimento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 311/2021-Plenário:

9.1.3.1. natureza jurídica dos HASs (item 37 do voto);

9.1.3.2. legalidade da destinação dos recursos não utilizados no rateio previsto na Lei 13.327/2016 para conferir benefícios diversos aos advogados públicos, à luz dos entendimentos contidos no subitem 9.1.3 do Acórdão 311/2021-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 523/2023-Plenário, e dos subitens 9.1.1 e 9.4 do Acórdão 945/2025-Plenário (itens 29-32 e 36 do voto e itens 19-34 da instrução);

9.1.3.3. regularidade do pagamento acima do teto com recursos dos honorários, no caso de despesas de caráter indenizatório, em face do disposto no art. 37, inciso XI e § 11, da Constituição Federal de 1988, no art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, nas últimas Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 121 da Lei 15.080/2024, por exemplo) e em decisões Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União (itens 29-32 e 36 do voto);



9.1.3.4. adequação dos valores que vêm sendo devolvidos à União em virtude da incidência do abate-teto na remuneração dos advogados (itens 29-32 e 36 do voto e itens 20-22 da instrução);

9.1.3.5. regularidade do registro de provisões no passivo não circulante do CCHA, com destaque para a provisão para ações judiciais (itens 24-26 da instrução);

9.1.3.6. observância ao princípio da publicidade (subitem 9.1.2 do Acórdão 311/2021-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 523/2023-TCU-Plenário), avaliando-se, entre outros pontos, as razões do acesso a informações no site do CCHA somente mediante login e senha e da não publicização de:

9.1.3.6.1. normas editadas (itens 33-35 do voto e item 29 da instrução);

9.1.3.6.2. notas parciais dos valores arrecadados a título de HASs no ano de 2024 (item 23 da instrução);

9.2. autorizar que a referida inspeção seja realizada também na Advocacia-Geral da União, se necessário;

9.3. comunicar esta decisão ao embargante e à Advocacia-Geral da União.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1080-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1081/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.117/2022-3

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

3. Interessado/Responsável:

3.1. Interessado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) (04.892.707/0001-00)

3.2. Responsável: Município de Belo Horizonte/MG (18.715.383/0001-40)

4. Unidade: Município de Belo Horizonte/MG

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc)

8. Representação legal: Hércules Guerra (OAB/MG 50.693), representando o município de Belo Horizonte/MG

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em virtude da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Belo Horizonte/MG por meio do Termo de Compromisso 941/2012.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e nos termos do art. 24 da Instrução Normativa-TCU 98/2024, em:

9.1. estabelecer prazo único até 30/9/2025 para o cumprimento das ações necessárias, estabelecidas no Acórdão 9.371/2014-1ª Câmara, a fim de assegurar a regularização e o adequado aproveitamento dos recursos públicos envolvidos, com o encaminhamento das informações correspondentes a este Tribunal;



9.2. comunicar esta decisão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), ao Município de Belo Horizonte/MG, à Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) e à Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF-6), para as providências cabíveis.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1081-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1082/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.686/2024-6

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

3. Unidade: Advocacia-Geral da União (AGU)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação de unidade técnica acerca de possíveis irregularidades na integração de servidores de órgãos federais no quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 237 e 169, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer da representação e a considerar improcedente;

9.2. comunicar esta decisão à Advocacia-Geral da União;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1082-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1083/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.516/2024-9

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

3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD)



4. Unidades: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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:

VISTA, relatada e discutida esta solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD) (Ofício 143/2024/CFFC-P, de 5/12/2024), que encaminhou a este Tribunal o Requerimento 218/2024-CFFC, para que sejam apresentadas informações sobre a autorização para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares na execução do Sistema Nacional de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (Sine/MTE).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 232, inciso III, e 240 do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 3º, inciso II, 4º, inciso I, alínea “b”, 15, § 2º, 17, incisos I e II e § 2º, e 18 da Resolução-TCU 215/2008, em:

- 9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional;
- 9.2. autorizar a realização da inspeção proposta pela unidade especializada, prorrogando-se, por 90 (noventa) dias, o prazo para atendimento integral da presente solicitação;
- 9.3. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC, o deputado federal Evair Vieira de Melo, que:
 - 9.3.1. este Tribunal não recebeu denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou do Sistema Nacional de Emprego quanto à implementação da Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024, embora tenha efetuado trabalhos que, direta ou indiretamente, relacionam-se ao Sistema Nacional de Emprego ou aos serviços que são executados por suas unidades, nos processos indicados no item 12 da instrução transcrita no relatório precedente;
 - 9.3.2. o Ministério do Trabalho e Emprego, em atendimento a diligência realizada pelo TCU, prestou as informações detalhadas na referida instrução sobre: i) o histórico e as razões que fundamentaram tal resolução; ii) a gestão de recursos na operacionalização do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil; iii) os critérios de seleção das entidades participantes; iv) as discussões com demais agentes da Rede Sine; v) os mecanismos para evitar critérios ideológicos e políticos na seleção de unidades; e vi) o monitoramento, o controle e a prestação de contas; e
 - 9.3.3. este Tribunal efetuará inspeção a fim de analisar a legalidade dos procedimentos previstos na Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 e em outras normas, eventualmente, editadas para regulamentá-la, além de outros aspectos referentes à implantação do projeto em tela, cuja deliberação será, oportunamente, comunicada aos interessados;
- 9.4. enviar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC cópia do inteiro teor desta deliberação e da peça 18, que contém a resposta do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a diligência realizada;
- 9.5. considerar esta solicitação, parcialmente, atendida.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1083-16/25-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 1084/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.610/2014-1

1.1. Apensos: 034.643/2014-1; 003.350/2017-7; 001.856/2022-7; 028.692/2016-0; 030.285/2016-0; 003.471/2018-7; 012.439/2017-7; e 005.428/2018-1

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

3. Recorrentes: Digifile Tecnologia em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal (05.631.257/0001-65); Luiz Alcides Capoani (306.831.730-49)

4. Unidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul (CREA/RS)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

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

8. Representação legal: Karine Castro Fortes (OAB/RS 84.304), representando Luiz Alcides Capoani; Cláudio Pacheco Prates Lamachia (OAB/RS 22.356), Leonardo Lamachia (OAB/RS 47.477) e outros, representando Digifile Tecnologia Em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração interpostos por Digifile Tecnologia em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal e Luiz Alcides Capoani contra o Acórdão 823/2024-Plenário, que julgou irregulares as suas contas, condenando-os em débito e lhes aplicando multa proporcional ao dano ao erário, em razão de superfaturamento no âmbito do contrato celebrado entre referida empresa e o CREA/RS, tendo por objeto a prestação de serviços de guarda, digitalização, indexação e certificação digital de documentos.

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. 33 da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. comunicar esta decisão aos recorrentes e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1084-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1085/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.450/2014-1



1.1. Apensos: 019.130/2014-7; 047.690/2020-8; 047.689/2020-0; 047.691/2020-4; e 047.692/2020-0

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

3. Interessada/Responsáveis/Recorrente:

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

3.2. Responsáveis: Inprel Construções e Serviços Sociedade Limitada Unipessoal (03.757.786/0001-84); José Ardison Pereira (568.445.654-53)

3.3. Recorrente: José Ardison Pereira (568.445.654-53)

4. Unidade: Prefeitura Municipal de Carrapateira/PB

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Mucio Monteiro

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

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

8. Representação legal: Fabiola Marques Monteiro (OAB/PB 13.099), Arthur Monteiro Lins Fialho (OAB/PB 13.264) e outros, representando Wladimyr Oliveira de Almeida, Inprel Construções e Serviços Sociedade Limitada Unipessoal; Bruno Lopes de Araújo (OAB/PB 7.588-A), John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros, representando José Ardison Pereira

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão interposto por José Ardison Pereira, ex-prefeito de Carrapateira/PB, contra o Acórdão 8.064/2018-2ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas, condenou-o em débito e lhe aplicou multa, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 607/2009, que teve por objeto a construção de aterro sanitário no Município de Carrapateira/PB.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169 e 288 do Regimento Interno do TCU, em:

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

9.2. comunicar esta decisão ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Carrapateira/PB e à Fundação Nacional de Saúde;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1085-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1086/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.379/2024-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Vilson Alves de Oliveira (127.216.385-72).

4. Órgão/Entidade: 28º Batalhão de Caçadores.



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 (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo 28º Batalhão de Caçadores, em desfavor de Vilson Alves de Oliveira, em razão da apropriação indevida de valores recebidos pela sua genitora e ex-pensionista militar Irdelita Alves dos Santos, após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, em 18/12/2020;

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

9.1. considerar revel o responsável Vilson Alves de Oliveira, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Vilson Alves de Oliveira (CPF: 127.216.385-72), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/1/2021	2.142,05
2/2/2021	7.060,22
2/3/2021	7.040,87
2/4/2021	7.040,87
4/5/2021	7.040,87
2/6/2021	7.040,87
2/7/2021	11.497,42
3/8/2021	7.040,87
2/9/2021	7.039,00
4/10/2021	7.039,00
2/11/2021	7.039,00
2/12/2021	10.737,40
4/1/2022	7.039,00
2/2/2022	7.039,00
2/3/2022	7.021,41
4/4/2022	7.021,41
3/5/2022	7.021,41
2/6/2022	7.021,41
4/7/2022	1.022,97



9.3. aplicar ao Sr. Vilson Alves de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar grave a infração cometida pelo responsável e, com fulcro no artigo 60 da lei 8.443/1992, inabilitá-lo, por dois anos, para o exercício de cargo ou função de confiança na administração pública federal;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §2º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, ao 28º Batalhão de Caçadores e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, estão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos

9.8. informar à Procuradoria da República no Estado do Sergipe que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1086-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1087/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.197/2024-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (00.662.270/0001-68); Solazer Transporte e Turismo Ltda. (29.108.107/0001-30); Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (32.305.500/0001-28).

4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Jose Marcos Gomes Junior (077.857/OAB-RJ), representando o denunciante Solazer Transporte e Turismo Ltda.; Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP), representando o denunciante Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Jose Marcos



Gomes Junior (077.857/OAB-RJ), representando o denunciante Top Rio Viagens e Turismo Ltda.; Melissa Franco Humelino (263.049/OAB-RJ), representando o denunciante.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90013/2024, conduzido pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), para contratação de serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Instituto, composta por servidores, colaboradores, estagiários e bolsistas, entre outros, até o Campus de Inovação e Metrologia localizado em Xerém, Duque de Caxias/RJ, bem a como a disponibilização de veículos para uso eventual.

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 presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. revogar a medida cautelar adotada pelo relator e referendada pelo Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário, que haviam determinado a suspensão liminar do Pregão Eletrônico 90013/2024;
- 9.3. conhecer do agravo interposto pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno/TCU, para considerá-lo prejudicado;
- 9.4. determinar ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, adote providências quanto ao item abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:
 - 9.4.1. anulação dos atos de homologação, adjudicação e habilitação do Pregão Eletrônico 90013/2024, bem como dos Contratos 16/2024 e 17/2024, dele decorrentes, por afronta ao art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia), e o consequente retorno à fase de habilitação e julgamento das propostas, com a convocação das empresas que apresentaram melhores preços para apresentação de suas propostas ajustadas, dando-se prosseguimento ao certame, considerando, desta vez, quando da análise dos documentos de habilitação, que o índice do Capital Circulante Líquido, de 16,66%, deve ser calculado em relação ao valor estimado para 12 (doze) meses do contrato, conforme determina jurisprudência supracitada;
- 9.5. determinar à AudContratações a constituição de apartado com o objetivo de averiguar o efetivo cumprimento da cautelar referendada pelo Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário, bem como a regularidade dos procedimentos adotados para a contratação emergencial empreendida por meio dos Contratos 27/2024 e 28/2024 para suprir o objeto do PE 90013/2024, então suspenso cautelarmente, e, por fim, avaliar a razoabilidade da substituição do Contrato 9/2021, então vigente, pelos contratos realizados por meio daquele pregão, conforme orientação dos itens 50-56 do Voto Condutor deste acórdão;
- 9.6. dar ciência à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) do teor da presente representação, para que avalie a conveniência e oportunidade de ajustar a redação do item 11.1.b, do Anexo VII-A, da IN Seges/MP 5/2017, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, no sentido de prover maior clareza informativa e/ou expedir orientações aos órgãos jurisdicionados da Administração Pública Federal Direta e Indireta quanto à observação jurisprudencial deste Tribunal acerca da matéria, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de



doze meses (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia), com vistas a prevenir equívocos sobre sua aplicação em relação à Lei 14.133/2021;

9.7. dar ciência à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, integrante da Advocacia-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU) do teor da presente representação, para que avalie a conveniência e oportunidade de ajustar a redação de seus modelos de termos de referência para a contratação dos serviços contínuos, que preveem a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, no sentido de prover maior clareza informativa e/ou expedir orientações aos órgãos jurisdicionados da Administração Pública Federal Direta e Indireta quanto à observação jurisprudencial deste Tribunal acerca da matéria, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia), com vistas a prevenir equívocos sobre sua aplicação em relação à Lei 14.133/2021;

9.8. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela empresa Aava Locações e Transportes Ltda. (CNPJ: 18.087.315/0001-83), de ser considerada como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;

9.9. informar ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Advocacia Geral da União e ao representante acerca deste Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.10. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore o item 9.4 deste Acórdão.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1087-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1088/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.786/2023-6.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei nº 8.443/1992).

3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei nº 8.443/1992).

4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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



8. Representação legal: William Khalil (6.487/O/OAB-MT), Robson Wesley Nascimento de Oliveira (21.518/O/OAB-MT) e outros, representando Juares Silveira Samaniego.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas Tomada de Preços 03/2021, conduzida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, para contratação de empresa especializada em engenharia com o objetivo de executar as obras de Construção das Inspetorias do Crea-MT, em lotes separados, localizado nos municípios de Tangará da Serra e Cáceres.

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 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;

9.2. no mérito, considerar a presente denúncia parcialmente procedente;

9.3. considerar revéis os responsáveis João Vítor Rodrigues da Silva e Stephany da Silva Costa, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Reginéia Aparecida Magalhães, Rosemary de Almeida Moura, Juares Silveira Samaniego, André Luiz Schuring, Adriana Imbriani, José Rubens Lacerda Paes de Barros, Helmut Flávio Preza Daltro, Roberto Carloni de Assis e Giovani Marcos Bertol;

9.5. aplicar aos responsáveis indicados abaixo a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de 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:

Responsável	Valor (R\$)
Giovani Marcos Bertol	10.000,00
Roberto Carloni de Assis	8.000,00
Helmut Flavio Preza Daltro	8.000,00
José Rubens Lacerda Paes de Barros	8.000,00
Rosemary de Almeida Moura	6.000,00
Reginéia Aparecida Magalhães	6.000,00
João Vítor Rodrigues da Silva	6.000,00

9.6. 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 (trinta e seis) 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;

9.7. determinar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

9.8. alertar o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Mato Grosso, com base no artigo 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que a realização de pagamento antecipado, no âmbito do Contrato 39/2021, firmado com a empresa Construtora e Limpadora 1001, sem previsão no edital da Tomada de Preços 3/2021, no instrumento contratual e sem estipulação de garantia exigida



pelo artigo 56 da Lei 8.666/1993, à época vigente, violou os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e contrariou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdão 3328/2023-TCU-Segunda Câmara, relator E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 9.209/2022-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Jorge Oliveira, 185/2019-TCU-Plenário, relator E. Ministro Benjamin Zymler, e 12313/2023-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Jorge Oliveira;

9.9. informar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso e ao denunciante o teor deste acórdão, 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;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação aos responsáveis ouvidos em audiência: Reginéia Aparecida Magalhães (CPF 921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (CPF 666.908.031-04), João Vítor Rodrigues da Silva (CPF 022.773.271-58), Juarez Silveira Samaniego (CPF 148.227.681-04), André Luiz Schuring (CPF 594.068.951-53), Adriana Imbriani (CPF 621.036.441-15), Stephany da Silva Costa (CPF 010.652.962-58), José Rubens Lacerda Paes de Barros (CPF 969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (CPF 828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis (CPF 544.519.061-72) e Giovani Marcos Bertol (CPF 890.869.021-20), bem como aos seus respectivos representantes legais;

9.11. 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;

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

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1088-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1089/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.761/2020-5

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

3. Responsáveis: Leonardo José Arantes (728.285.791-15), Hélio Francisco de Miranda (056.965.261-87), João Rufino de Sales (703.318.717-34), José Barbosa Silva (067.533.451-91; falecido em 20/6/2021, conforme certidão de óbito à peça 265), Leonardo Soares de Oliveira (022.621.061-85), Argemiro Luiz Brandão Neto (641.598.331-87), Cristiano de Araújo Silva (251.101.648-60), Lucas da Mota Honorato (037.376.231-39), Vilmar Martins Silva Mendonça (900.845.861-68), Aliny das Neves de Oliveira Lima (036.699.741-64), Helton Yomura (055.033.767-90), Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (06.061.285/0001-57), Jonas Santana Filho (170.659.505-06), Mikael Tavares Medeiros (070.151.711-55), QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. (15.473.637/0001-72), PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP (03.488.073/0001-62), Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. (24.904.526/0001-64), Systech Tecnologia e Informática Ltda. (03.263.975/0001-09) e Arodi de Lima Gomes (416.563.420-49)

4. Órgão: Ministério do Trabalho

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

8. Representação legal: Flávio César Teixeira (OAB 16.188/GO), Ana Carolina Bettini de Albuquerque Lima (OAB 42.759/DF), Brenno Duarte Moreira Lima (OAB 43.968/DF), Carolina



Pyles Barroso (OAB 39.770/GO), Alexandre Iunes Machado (OAB 17.275/GO), Francisco Ferreira Morbeck (OAB 46.994/DF), César Caputo Guimaraes (OAB 303.670/SP), José Alves Paulino (OAB 35.078/DF), Carlos Giotto Figueiredo Santoro Filho (OAB 24.920/DF), Diana Carolina Biseo Henriques (OAB 387.770/SP), Mayrluce Alves de Sousa (OAB 61.298/DF), Anna Luísa Mota Guimaraes (OAB 68.289/DF), Isabelle de Sousa Duarte (OAB 66.145/DF), Charles Teixeira Barbosa (OAB/DF 67.743), Ana Paula Canova Abinajm (OAB/DF 76.537), Maximiliano Faria Arantes (OAB/GO 49.412), Pedro Henrique Coelho de Faria Lima (OAB/DF 50.500), Luiz Antônio Beltrão (OAB/DF 19.773), Cassius Leandro Gomes de Oliveira (OAB/DF 63.599) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 274/2020-Plenário, que versou sobre representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 24/2016, promovido pelo Ministério do Trabalho (MTb),

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas dos srs. Leonardo José Arantes, Hélio Francisco de Miranda, João Rufino de Sales, José Barbosa Silva (falecido), Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Honorato, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros e da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., condenando-os ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.1.1. irregularidade: superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados ocasionando prejuízo ao Erário:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 - Contrato 28/2016)	904.654,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 - Contrato 4/2017)	16.589.600,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Jonas Santana Filho Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros



31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	3.298.400,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Jonas Santana Filho Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros

9.1.2. irregularidade: definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, implicando direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	8.100.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	1.600.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 – Contrato 4/2017)	9.720.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	1.920.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)



9.1.3. irregularidade: contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço, com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas, resultando em aquisições antieconômicas e desnecessárias:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	3.969.550,24	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	282.524,64	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

9.1.4. irregularidade: cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis), caracterizando pagamento irregular:

Data da Ocorrência	Serviços não aferíveis (R\$)	Responsáveis Solidários
12/12/2016 (ref. OS 3/2016 – Contrato 28/2016)	138.000,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
2/1/2017 (ref. OS 01/2017 – Contrato 28/2016)	160.250,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Aliny das Neves de Oliveira Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
7/4/2017 (ref. OS 3/2017 – Contrato 4/2017)	123.580,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

9.2. aplicar aos responsáveis abaixo multa individual nos valores indicados, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do



presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor (R\$)
João Rufino de Sales	27.800.000,00
Leonardo José Arantes	27.800.000,00
Leonardo Soares de Oliveira	19.000.000,00
Hélio Francisco de Miranda	19.000.000,00
Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.	15.600.000,00
Mikael Tavares Medeiros	14.000.000,00
Lucas da Mota Honorato	14.000.000,00
Vilmar Martins Silva Mendonça	14.000.000,00
Jonas Santana Filho	6.000.000,00
Aliny das Neves de Oliveira Lima	48.000,00

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo multa individual nos valores indicados, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Leonardo José Arantes	70.000,00
João Rufino de Sales	70.000,00
Helton Yomura	43.000,00
Argemiro Luiz Brandão Neto	34.000,00
Cristiano de Araújo Silva	34.000,00
Arodi de Lima Gomes	26.000,00

9.4. declarar a inidoneidade da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal por 5 (cinco) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.5. declarar a inidoneidade das empresas QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. e PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP para participar de licitação na Administração Pública Federal por 4 (quatro) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.6. considerar graves as condutas praticadas pelos srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho, Mikael Tavares Medeiros, Hélio Francisco de Miranda, Lucas da Mota Honorato, Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Arodi de Lima Gomes e Helton Yomura, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.7. inabilitar os responsáveis abaixo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do RITCU, em virtude do cometimento de infração grave no âmbito do PE 24/2016, pelos prazos indicados:

Responsável	Prazo
Leonardo José Arantes	8 anos
João Rufino de Sales	8 anos

Leonardo Soares de Oliveira	7 anos
Vilmar Martins Silva Mendonça	7 anos
Hélio Francisco de Miranda	7 anos
Lucas da Mota Torres Honorato	7 anos
Mikael Tavares Medeiros	7 anos
Helton Yomura	7 anos
Jonas Santana Filho	6 anos
Aliny das Neves de Oliveira	5 anos
Argemiro Luiz Brandão Neto	5 anos
Cristiano de Araújo Silva	5 anos
Arodi de Lima Gomes	5 anos

9.8. reconhecer a detração do tempo da penalidade aplicada pela Controladoria-Geral da União às empresas Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. e QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., com base no § 3º do art. 22 da LINDB, tendo em vista que, no caso concreto, a sanção imputada pela CGU abarca os mesmos fatos apurados pelo TCU neste feito;

9.9. autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.10. autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do RITCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovação do recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.11. alertar os responsáveis de que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.12. dar ciência da presente deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU; e

9.13. dar ciência do presente acórdão aos responsáveis e ao Ministério do Trabalho.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1089-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1090/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.512/2011-5.

1.1. Apensos: 032.673/2015-9; 015.367/2020-7; 015.371/2020-4; 015.400/2020-4; 027.846/2015-6.

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

3. Responsáveis: Adriano Inacio de Souza (045.464.327-63); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); Consórcio Calha do Jurua (11.921.088/0001-09); Eduardo Tuyoshi Chiba (000.780.932-87); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (156.709.882-72); Gileno Jose Dias da Silva (252.311.858-09); Heitor Ribeiro da Câmara (013.384.982-15); Herbert Drummond (110.346.966-53); Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Michel Dib Tachy (000.376.135-53); Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (031.393.872-53); Raif Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sandra Sueli Fontes



Rodrigues (064.204.192-04); Silvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53).

4. Órgãos/Entidades: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amazonas; Ministério de Portos e Aeroportos; Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

8. Representação legal: Sergio Roberto Bulcao Bringel Junior (OAB/AM 14.182), representando Consórcio Calha do Jurua; Leticia de Almeida Rodrigues (OAB/DF 36.029) e Augusta Cristina Affiune de Albuquerque (OAB/DF 10.789), representando Adriano Inacio de Souza; Ingrid Godinho Dodô (OAB/AM 9.425), representando Waldívia Ferreira Alencar; Jose das Gracas Barros de Carvalho (OAB/AM 561), representando Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria realizada na obra do terminal fluvial de Eirunepé/AM, prevista no Convênio 202/2008, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado de Infraestrutura (Seinfra/AM), apreciada por meio do Acórdão 1.187/2017 – Plenário, na presente oportunidade examinando-se o cumprimento da determinação proferida em seu item 9.17,

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

9.1. considerar cumprida a determinação constante no item 9.17 do Acórdão 1187/2017-TCU-Plenário;

9.2. informar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes deste Acórdão; e

9.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1090-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymmler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Revisor).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1091/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.669/2025-3.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Resource Americana Ltda (05.150.869/0001-36).

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

5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

8. Representação legal:.

8.1. Giuseppe Giamundo Neto (234.412/OAB-SP), Christian Fernandes Gomes da Rosa (244.504/OAB-SP) e outros, representando Resource Americana Ltda;

8.2. Lucinei Pereira Vilela (38.786/OAB-DF), representando Hepta Tecnologia e Informática Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 427/2024 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit),

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. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente; e

9.2. dar ciência deste acórdão ao representante e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1091-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1092/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.562/2020-0.

1.1. Apenso: 040.258/2023-8; 040.252/2023-0; 040.257/2023-1

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Recurso de Revisão)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Altair Cardoso Rittes (210.760.730-34); Valdecir Marcos Rebelatto (023.325.419-69).

3.2. Recorrente: Altair Cardoso Rittes (210.760.730-34).

4. Órgão: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Leonardo Henriques Pedroza (79898/OAB-DF), representando Altair Cardoso Rittes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo sr. Altair Cardoso Rittes ao Acórdão 624/2025-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 embargos de declaração opostos pelo sr. Altair Cardoso Rittes para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1092-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1093/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.309/2024-7

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinaceira).

8. Representação legal: Alex Vicentini Lelis, representando o Ministério da Fazenda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda relativas ao exercício de 2024, com o objetivo de verificar a confiabilidade e a transparência das informações financeiras evidenciadas, em subsídio à emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República do mesmo ano,

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

9.1. opinar no sentido de que as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda, exceto pelos efeitos das distorções descritas na seção “base para opinião com ressalvas” no certificado de auditoria, apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2024 e a execução orçamentária do referido órgão no exercício nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público;

9.2. aprovar o certificado de auditoria anexo ao voto;

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

9.3.1. à Advocacia-Geral da União que implemente controles internos com vistas a garantir a adequação das estimativas para provisões para perdas judiciais, observando, entre outros critérios, os procedimentos previstos na Portaria Normativa AGU 68/2022, art. 4º, parágrafo único; e

9.3.2. ao Ministério da Fazenda que, nas demonstrações contábeis dos próximos exercícios, adeque as divulgações em notas explicativas sobre provisões aos critérios dos itens 140 da NBC TSP 11, 8.2.2, Parte V, do MCASP (10ª edição), 98 da NBC TSP 03, 17.2.3, Parte II, do MCASP (10ª edição), 10.1.1 da Macrofunção Siafi 020336 e 8.2.2, Parte V, do MCASP (10ª edição), de modo a aumentar a clareza e a transparência das informações que devem ser divulgadas.

9.4. autorizar, com fundamento na Resolução-TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento das deliberações aqui prolatadas nas auditorias anuais de contas do Ministério da Fazenda dos exercícios subsequentes;



9.5. autorizar a inserção do certificado de auditoria a que se refere o subitem 9.2, juntamente com o correspondente relatório de auditoria, no sistema Conecta-TCU, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.6. encaminhar ao Ministro de Estado da Fazenda:

9.6.1. o certificado e o relatório de auditoria, com vistas à emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV, c/c o art. 52 da Lei 8.443/1992;

9.6.2. o certificado de auditoria para a publicação prevista no art. 8º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da Decisão Normativa TCU 198/2022.

9.7. considerar implementada a recomendação do subitem 9.2.2 do Acórdão 1.057/2024-TCU-Plenário;

9.8. apensar, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, estes autos ao TC 005.121/2025-6, processo de contas anuais do Ministério da Fazenda relativo ao exercício de 2024.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1093-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1094/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.467/2024-1

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Fundo do Regime Geral de Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinaceira).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas demonstrações contábeis do Instituto Nacional do Seguro Social, incluindo o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, relativas ao exercício de 2024, com o objetivo de verificar a confiabilidade e a transparência das informações financeiras evidenciadas, em subsídio à emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República do mesmo ano,

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

9.1. opinar no sentido de que as demonstrações contábeis do Instituto Nacional do Seguro Social e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, exceto pelos efeitos das distorções descritas na seção “Base para opinião com ressalva”, integrante do certificado de auditoria, apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2024 e a execução orçamentária do referido órgão no exercício nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público;

9.2. aprovar os certificados de auditoria que integram esta deliberação;



9.3. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. aperfeiçoe os controles internos destinados à prevenção, detecção e correção de falhas na mensuração dos direitos e obrigações relacionados aos requerimentos de compensação previdenciária, para assegurar maior transparência, confiabilidade e aderência às normas legais e contábeis aplicáveis e conformidade com as regras estabelecidas no capítulo 4.6, da Parte III, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 10ª edição, bem como no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3.2. adote as medidas necessárias para:

9.3.2.1. assegurar o correto reconhecimento dos direitos e obrigações e das respectivas receitas e despesas relacionadas à compensação previdenciária, em observância ao regime de competência, conforme determina o art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observadas as regras de contabilização do MCASP, 10ª edição, parte III, capítulo 4.6;

9.3.2.2. garantir que as estimativas de direitos e obrigações incluam os requerimentos pendentes de análise de compensação previdenciária referentes às pensões por morte, segundo estabelece o art. 2º, caput, da Portaria MPS 1.400/2024, conferindo, assim, maior precisão, completude e aderência às normas legais e regulamentares aplicáveis;

9.3.2.3. divulgar adequadamente as metodologias de cálculo das provisões destinadas ao pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, em conformidade com os itens 97 (a), 98 (b), 100 (a) e (b) da NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, para permitir o entendimento dos critérios adotados na mensuração dessas estimativas pelos usuários das informações fornecidas nas demonstrações contábeis.

9.3.3. adote, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e com o Ministério do Desenvolvimento Social, medidas com vistas a que as rotinas de contabilização das despesas com benefícios de prestação continuada reflitam adequadamente a natureza dessas transações nas demonstrações contábeis do Instituto Nacional de Previdência Social e do Fundo Nacional de Assistência Social, visando melhorar a qualidade e a consistência das informações prestadas, atender às finalidades e atingir a apresentação adequada das demonstrações, em conformidade com o previsto no item 1, parte II, do MCASP, 10ª edição, e nos itens 15 a 17 e 27 da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis;

9.3.4. inclua controles periódicos em seus processos de trabalho com o objetivo de identificar inconsistências nas informações enviadas pelos cartórios e/ou omissões no envio de dados; tais controles devem possibilitar a comunicação ou a representação junto às Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais sobre descumprimentos de obrigações legais por parte de notários, oficiais de registro ou seus prepostos, viabilizando, dessa forma, a fiscalização prevista no art. 37 da Lei 8.935/1994.

9.4. dar ciência ao Instituto Nacional de Previdência Social e ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, com o objetivo de prevenir ocorrências semelhantes, de que o empenho de compensações previdenciárias no elemento de despesa “Indenizações e Restituições”, em vez de nos elementos “Compensações de Regimes de Previdência” e “Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)”, a depender das datas de ocorrência dos fatos geradores, infringe o disposto na Portaria Conjunta STN/SOF/ME 103/2021 c/c o art. 37 da Lei 4.320/1964;

9.5. autorizar, com fundamento na Resolução-TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento das deliberações aqui prolatadas nas auditorias de contas anuais do Instituto Nacional de Previdência Social dos exercícios subsequentes;

9.6. considerar cumpridas as deliberações dos subitens 9.1.1 a 9.1.5 do Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário e as dos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário; implementada a recomendação do subitem 9.2.2 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário; em cumprimento o subitem 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022-TCU- Plenário; e em implementação o subitem 9.2.6 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário;



9.7. juntar o certificado de auditoria anexo ao voto, com o correspondente relatório de auditoria, aos autos do TC 005.196/2025-6, processo de contas anuais do Instituto Nacional de Previdência Social do exercício de 2024, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar, por meio do sistema Conecta-TCU, o certificado e o relatório de auditoria ao Ministro de Estado da Previdência Social, para fins de emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV, c/c o art. 52 da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar ao Instituto Nacional de Previdência Social o certificado de auditoria para a publicação prevista no § 2º, art. 8º, da IN-TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da DN-TCU 198/2022;

9.10. reclassificar as peças 98 a 101, 105, 106, 122, 171, 261, 271, 274 e 276 como informação pública, retirando-lhes, por consequência, o sigilo, em conformidade com o art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 294/2018;

9.11. apensar, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos aos do TC 005.196/2025-6, processo de contas anuais do Instituto Nacional de Previdência Social relativo ao exercício de 2024.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1094-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1095/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.798/2024-7

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

3. Interessadas: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinaceira).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas contas contábeis relativas a receitas e créditos tributários e previdenciários da União que integram as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda relativas ao exercício de 2024, com o objetivo de verificar a confiabilidade e a transparência das informações financeiras evidenciadas, em subsídio à emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República do mesmo ano,

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

9.1. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça tratamento contábil apropriado para evidenciar as compensações de tributos com as obrigações reconhecidas por meio de provisões para perdas administrativas e judiciais



tributárias, em consistência com a Macrofunção Siafi 020336, subitem 4.10.3.1, e com a NBC TSP 11, item 27;

9.2. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que reforce os controles de consistência de dados fornecidos por organização prestadora de serviço de tecnologia da informação, com o objetivo de detectar e corrigir tempestivamente erros significativos que possam causar distorções relevantes nos registros contábeis da arrecadação tributária e nas demonstrações contábeis da União (item 4 do relatório precedente);

9.3. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.3.1. o ajuste de valor de provisão originalmente calculada, para refletir a melhor estimativa no momento, deve ser realizado mediante reversão da provisão, conforme prescreve a NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, item 69 (subitem 3.1.1 do relatório precedente);

9.3.2. as notas explicativas às demonstrações contábeis não estão em conformidade com a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, itens 93 e 127, no tocante à divulgação complementar das informações relevantes que possam impactar a opinião dos usuários relativamente aos dados publicados nas demonstrações contábeis (subitem 3.1.2 do relatório precedente).

9.4. autorizar, com fundamento no art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, o monitoramento das deliberações nas auditorias anuais de contas do Ministério da Fazenda dos exercícios subsequentes;

9.5. considerar:

9.5.1. em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.4.2 e 9.4.7 do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário, bem como dos subitens 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 1.056/2024-TCU- Plenário;

9.5.2. não mais aplicável o subitem 9.2.3 do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário, dispensando, pois, monitoramento.

9.6. em substituição ao comando expresso no subitem 9.1 do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário, determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral Federal (PGF) que, no prazo de 180 dias, a contar da notificação deste acórdão, apresentem a este Tribunal plano de ação que inclua cronograma, as ações a serem implementadas, a definição de responsáveis por cada ação e os prazos para implementação das medidas com vistas a aprimorar o processo de contabilização do recebimento de amortizações parciais de créditos tributários objeto de parcelamento, de modo a não contrariar a definição de passivo constante da Lei 4.320/1964, art. 105, §§ 3º e 4º, das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Auditoria 01 (NBC TSP 01) Estrutura Conceitual, itens 5.14 a 5.16; e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 9ª edição, Parte II, item 2.2.

9.7. apensar, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, estes autos ao TC 005.121/2025-6, processo de contas anuais do Ministério da Fazenda relativo ao exercício de 2024.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1095-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1096/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.950/2025-5.

1.1. Apenso: 005.684/2025-0



2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de supostas irregularidades ocorridas no processamento do Concurso Público Nacional Unificado de 2024, promovido pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos,

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

9.1. não conhecer da presente denúncia por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. dar ciência aos denunciante, nos presentes autos e no TC 005.684/2025-0 (apensado), do inteiro teor desta deliberação, com fulcro no art. 235, parágrafo único do RITCU c/c art. 105, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

9.3. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 105, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1096-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1097/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.666/2025-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Representação)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Departamento de Logística Em Saúde (00.394.544/0008-51).
 - 3.2. Recorrente: Fullfarma Comercio de Produtos Farmacêuticos Ltda (46.388.662/0001-81).
4. Órgão/Entidade: Departamento de Logística Em Saúde.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Pedro Guimaraes de Almeida Caiado Cunha e Cruz (39674/OAB-GO), representando Fullfarma Comercio de Produtos Farmacêuticos Ltda.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de agravo interposto em face de despacho denegatório de pedido de medida cautelar, datado de 25/4/2025,

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

- 9.1. conhecer do agravo, nos termos do art. 289 do Regimento Interno, e negar-lhe provimento;
- 9.2. informar ao agravante a prolação do presente Acórdão; e
- 9.3. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para continuidade do feito.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1097-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1098/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.607/2024-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).

4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria -Executiva do Ministério da Fazenda.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Alex Vicentini Lelis, Ana Dorotéia Veras Costa e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Acompanhamento que tem por objeto verificar o cumprimento das normas que regem os leilões primários de títulos públicos, avaliar a transparência e a qualidade dos dados públicos relacionados e analisar a competitividade dos leilões e a diversidade de participantes.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.1.1. desenvolva e implemente um conjunto básico de indicadores-chave de desempenho para avaliar sistematicamente a competitividade dos leilões de títulos públicos federais;

9.1.2. publique de forma contínua e atualizada o histórico dos objetos de avaliação selecionados pelos dealers e que tal histórico esteja em formato aberto e processável por máquina, em conformidade com o art. 8º da Lei de Acesso à Informação;

9.1.3. estabeleça protocolos claros para a revisão dos editais de leilão antes da publicação, implementando um checklist específico para verificação de referências normativas, assegurando que a dupla conferência seja efetivamente realizada por servidores distintos e capacitados;

9.1.4. atualize a API “/resultados” para incluir as informações “Liquidação Segunda Volta” e “Oferta Segunda Volta”, garantindo que todos os dados publicados nas portarias de resultado (PDFs)



estejam também disponíveis via APIs em formatos abertos e processáveis por máquina, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação e os princípios de transparência;

9.1.5. adequar o sistema de publicação de resultados de leilões para impedir a associação de mais de um arquivo ao mesmo leilão ou implementar mecanismos de alerta para identificar possíveis duplicidades; além disso, que estabeleça procedimentos de verificação e validação antes da publicação dos arquivos, garantindo a unicidade e integridade das informações divulgadas.

9.2. Recomendar ao Banco Central do Brasil que implemente procedimentos para incluir, nos dados fornecidos ao Tribunal de Contas da União, informações sobre a efetiva liquidação financeira dos leilões de títulos públicos, destacando eventuais falhas ou frustrações na liquidação, de modo a refletir com precisão os resultados dos leilões.

9.3. Encaminhar cópia de inteiro teor do presente acórdão ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional com o objetivo de informar sobre o cumprimento de regras nos leilões públicos, a situação dos dados públicos disponíveis sobre o assunto e a caracterização da competitividade desses certames.

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

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1098-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1099/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.887/2023-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada a esta Casa pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados na qual se requer a realização de auditoria junto ao Ministério do Turismo (MTur); ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR); ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDASFCF), e à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), no tocante à celebração e à execução dos contratos firmados entre os órgãos públicos federais supracitados e a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda.

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

9.1. com fulcro nos art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008, conhecer da Solicitação do Congresso Nacional em análise;



9.2. diligenciar o Ministério do Turismo (MTur) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 34/2017, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.2.1. informe sobre possíveis ações corretivas tomadas, após ser cientificado do relatório da Controladoria-Geral da União (CGU), a fim de corrigir falhas no controle, recompor prejuízos e responsabilizar os envolvidos, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.2.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.2.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.3. diligenciar o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 62/2021, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.3.1. informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.3.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.3.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.4. diligenciar o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDASFCF) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 30/2022, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.4.1. informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.4.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.4.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.5. diligenciar a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 53/2022, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.5.1. informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.5.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.5.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.6. diligenciar o Ministério da Saúde (MS) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 3/2023, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.6.1. informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.6.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.6.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.7. solicitar à Controladoria-Geral da União que informe, no prazo de quinze dias, a respeito da existência de processos instaurados ou com previsão de serem instaurados, envolvendo contratações realizadas pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e pelo Ministério da Saúde, os quais firmaram os Contratos 62/2021, 30/2022, 53/2022 e 3/2023, respectivamente, com a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda., encaminhando cópia de documentos e informações que entenderem pertinentes,



mediante o instituto do compartilhamento de provas, sem prejuízo da manutenção do sigilo por parte desta Corte de Contas;

9.8. encaminhar cópia da instrução à peça 10 dos presentes autos ao Ministério do Turismo, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e à Controladoria-Geral da União, de maneira a embasar as respostas às diligências e à solicitação de informações;

9.9. prorrogar, excepcionalmente, por 180 dias, o prazo para atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional;

9.10. dar ciência sobre o presente Acórdão à Deputada Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1099-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1100/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.152/2024-5

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

3. Interessado: Lib Power Ltda. (47.915.410/0001-26).

4. Órgão/Entidade: Codevasf – Superintendência Regional de Bom Jesus da Lapa/BA - 2ª SR.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por CMC do Brasil Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90006/2024, sob responsabilidade da Superintendência Regional da Codevasf em Bom Jesus da Lapa/BA - 2ª SR,

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à Superintendência Regional da Codevasf em Bom Jesus da Lapa/BA - 2ª SR que, no prazo de 30 (trinta) dias, anule o ato de desclassificação da proposta apresentada pela empresa CMC do Brasil Ltda. para o Grupo 1 do Pregão Eletrônico 90006/2024 e os atos dele decorrentes – incluindo a adjudicação, a homologação e a celebração da Ata de Registro de Preços 90043/2024 – e retome o julgamento das propostas, observando o critério de julgamento por grupo estabelecido no edital;



9.3. informar o teor desta deliberação à autoridade representante e à sociedade empresária Lib Power Ltda.;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1100-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1101/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.778/2018-5

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

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

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do Ofício 45/2018/CFFC-P, de 9/5/2018, do Deputado Roberto de Lucena, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante a qual se requer a este Tribunal que fiscalize a gestão do contrato de concessão da rodovia BR-040, no trecho entre Juiz de Fora/MG e Rio de Janeiro/RJ,

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

9.1. levantar o sobrestamento deste processo;

9.2. informar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base no art. 17 da Resolução-TCU 215/2008, e em complemento ao Aviso 1.238 GP/TCU, que foi proferida deliberação de mérito no TC 028.835/2016-6, por meio do Acórdão 426/2024-TCU-Plenário, cujos recursos foram examinados nos Acórdãos 1.782/2024-TCU-Plenário e 2.388/2024-TCU-Plenário;

9.3. encaminhar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Aureo Ribeiro cópia do TC 028.835/2016-6, para subsidiar o pleno conhecimento da matéria, bem como desta decisão;

9.4. considerar integralmente atendida a presente solicitação, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 215/2008; e

9.5. encerrar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1101-16/25-P.

13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1102/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.301/2015-5.

1.1. Apensos: 034.886/2017-6; 034.887/2017-2; 034.892/2017-6; 034.880/2017-8; 034.881/2017-4; 034.871/2017-9; 034.872/2017-5; 039.546/2020-9; 021.481/2009-6; 034.885/2017-0; 034.878/2017-3; 034.884/2017-3; 034.868/2017-8; 034.876/2017-0; 034.882/2017-0; 034.874/2017-8; 034.875/2017-4; 015.193/2018-7; 034.894/2017-9

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Mendes Junior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29).

3.2. Responsáveis: Adalberto Braga (296.720.157-04); Alberto Elisio Vilaca Gomes (245.827.196-00); Alberto Jesus Padilla Lizondo (852.154.068-04); Alexandre Werner (513.463.387-87); Augusto Ribeiro de Mendonca Neto (695.037.708-82); Cocis Alexandre dos Santos Balbino (849.274.297-68); Debora Braga Barros Ferreira (857.491.847-49); Gildasio Fernandes Dantas (263.032.137-15); Jose Luiz Arantes de Moura (044.865.868-24); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Luiz Claudio Araujo de Souza Santoro (785.668.007-53); Marcos Rodrigues dos Santos (386.844.707-53); Mendes Junior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29); Mpe Montagens e Projetos Especiais S/a (31.876.709/0001-89); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Sog - Oleo e Gas S/a (07.639.071/0001-88); Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91).

3.3. Recorrentes: Mpe Montagens e Projetos Especiais S/a (31.876.709/0001-89); Sog - Oleo e Gas S/a (07.639.071/0001-88); Alberto Elisio Vilaca Gomes (245.827.196-00); Mendes Junior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29); Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91)..

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

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

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

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

8. Representação legal: Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (140.611/OAB-RJ), Hélio Siqueira Júnior (62929/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Claudio Araujo de Souza Santoro; Rosana de Oliveira Gama Vieira (122.894/OAB-RJ), representando Henrique da Silva Ferreira; Jade Regina da Trindade Cortes e Luiz Carlos Mattea Nazar (36.770/OAB-RJ), representando Alexandre Pereira Cortes; Thiago de Oliveira (122683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ), Igor Alves Pegado da Silva (172480/OAB-RJ), Luiz Gustavo Branco (208756/OAB-RJ) e outros, representando Alan Kardec Pinto; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-RJ), Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ) e outros, representando José Carlos Cosenza; João de Baldaque Danton Coelho Mestieri (171.466/OAB-RJ), representando Paulo Roberto Costa; Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ), Mauricio da Silva Santos e outros, representando Sérgio dos Santos Arantes; Mauricio da Silva Santos, Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-RJ) e outros, representando Sérgio de Araújo Costa; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Waldemir Correa Terra Júnior; Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ), Mauricio da Silva Santos e outros, representando Sandoval Dias Aragão; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e

outros, representando James Hahnemann; Mauricio da Silva Santos, Renato Otto Kloss (117.110/OAB-RJ) e outros, representando Marco Tullio Jennings; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), Matheus Diego Perencin Vizotto e outros, representando Carlos Alberto Rodrigues; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), representando Augusto Ribeiro de Mendonca Neto; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Sérgio Cunha Mendes; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Nayef Jamil El Borni Zeina; Mauricio da Silva Santos, Renato Otto Kloss (117.110/OAB-RJ) e outros, representando José Paulo Assis; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Rosa Akie Stankewitz; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Jose Humberto Cruvinel Resende; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Fernando Almeida Biato; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Emerson de Souza Telles; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), representando Alberto Jesus Padilla Lizondo; Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Jesus de Oliveira Ferreira Filho; Kamile Medeiros do Valle (377858/OAB-SP), representando Consórcio Interpar; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27.865/OAB-PR), Armando de Souza Santana Junior (17.176/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), Estevao Bruno Rossi Mantovani (373.951/OAB-SP) e outros, representando Sog - Oleo e Gas S/a; Maria Abreu do Valle (145.508/OAB-RJ) e Victor Costa Rodrigues (199748/OAB-RJ), representando Mpe Montagens e Projetos Especiais S/a; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Angelo Alves Mendes; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Alberto Elisio Vilaca Gomes; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Mendes Junior Trading e Engenharia S A; Mauricio da Silva Santos, Marina de Araújo Lopes (43327/OAB-DF) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração em processo de embargos de declaração opostos por MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (peça 894), SOG – Óleo e Gás S.A (peça 897), Alberto Elísio Vilaça Gomes (peça 902), Mendes Junior Trading e Engenharia S.A. (peça 907) e Sérgio Cunha Mendes (peça 910) contra o Acórdão 2.466/2024 – Plenário que negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos ora embargantes em face do Acórdão 2.688/2020-TCU-Plenário, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito, multa e sanção de inidoneidade, em decorrência de superfaturamento no Contrato 0800.0043363.08.2 (CT 111), celebrado com o Consórcio Interpar (composto por Mendes Júnior Trading S.A., Sistemas em Óleo e Gás – SOG e Montagens e Projetos Especiais – MPE), para a execução das unidades e dos sistemas off-sites nas carteiras de gasolina, coque e HDT na Refinaria Presidente Getúlio Vargas no Estado do Paraná (Repar);

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. 34 da Lei 8.443/92, conhecer dos embargos de declaração opostos pelos recorrentes para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos recorrentes e aos seguintes interessados: Petrobras, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Procuradoria da República no Estado do Paraná, Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) do MPF que substituiu Força-Tarefa da Operação Lava-Jato perante o Ministério Público Federal no Paraná, 13ª



Vara Federal de Curitiba, Força-Tarefa da Operação Lava-Jato perante a Advocacia-Geral da União no Paraná e Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1102-16/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1103/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 036.544/2019-1
 - 1.1. Apensos: 019.018/2024-0; 019.007/2024-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Tomada de Contas Especial).
3. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
 - 3.1. Responsável: Lázaro Andrade de Oliveira (820.868.775-87).
 - 3.2. Recorrente: Lázaro Andrade de Oliveira (820.868.775-87).
4. Órgão/Entidade: Município de Teolândia/BA.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Rafaela Menezes Costa Aboboreira (38.226/OAB-BA), Fernanda Reis Abreu (29.401/OAB-BA) e outros, representando Lázaro Andrade de Oliveira.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o agravo interposto por Lázaro Andrade de Oliveira contra despacho que admitiu recurso de revisão em face do Acórdão 5.905/2021-TCU-2ª Câmara, mas indeferiu o pedido de efeito suspensivo,

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

- 9.1. conhecer do agravo e, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;
- 9.3. restituir os autos à AudRecursos, para proceder à instrução de mérito do recurso de revisão.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1103-16/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1104/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.233/2021-5.



2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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 que cuidam de monitoramento dos Acórdãos 718/2016-TCU-Plenário e 1.057/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, 1.057/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Substituto André Luiz de Carvalho, 1.947/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro e 1.350/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, nos quais foram exaradas determinações relativas a pagamentos de benefícios previdenciários feitos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

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

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1104-16/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1105/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.832/2019-8.
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: Grupamento de Apoio de Anápolis - COMANDO DA AERONÁUTICA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: Leonardo Ramos Ribeiro (OAB/DF 67.857), representando Joao Gustavo Lage Germano.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia relativa a possíveis irregularidades ocorridas na Base Aérea de Anápolis (BAAN) envolvendo licitações e contratações conduzidas pelo Grupamento de Apoio de Anápolis (GAP-AN) e pelo Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR) para atender necessidades do então 1º/6º Grupo de Aviação (1º/6º GAv), Esquadrão Carcará, desativado atualmente,

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



9.1. conhecer da presente denúncia, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência desta deliberação à Base Aérea de Anápolis (BAAN) e ao denunciante;

9.3. levantar o sigilo do processo e das peças nele contidas, com exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014; e

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

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1105-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

ENCERRAMENTO

Às 18 horas e 10 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 21 de maio de 2025.

(Assinado eletronicamente)

Ministro VITAL DO RÊGO

Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 16, DE 14 DE MAIO DE 2025

(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Registro a presença, neste Plenário, dos 59 candidatos aprovados no concurso público para o cargo de Auditor Federal de Controle Externo – Área: Controle Externo.



Os novos integrantes estão participando do Programa de Formação previsto no edital de convocação, conduzido pelo Instituto Serzedello Corrêa, e hoje acompanham os trabalhos desta Casa. TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de maio de 2025.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Aroldo Cedraz.

COMUNICAÇÃO DO MINISTRO AROLDO CEDRAZ

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Trago a conhecimento de Vossas Excelências as medidas adotadas pela AudBenefícios para monitorar o Acórdão 1115/2024-Plenário, de minha relatoria, 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”.

O Acórdão 1115/2024-Plenário foi prolatado na sessão de 5/6/2024. De forma diligente, em 28/6/2024, a AudBenefícios autuou o processo de monitoramento TC 016.470/2024-9, a fim de acompanhar a implantação das medidas direcionadas ao INSS na mencionada decisão. Nas datas de 23/10/2024, 16/12/2024 e 5/4/2025, a unidade proferiu instruções com exame do estágio de cumprimento das cautelares e das determinações, esclarecimento sobre executoriedade de cada determinação e proposta de novas diligências.

Como se pode observar, ao contrário do que foi equivocadamente noticiado, esta Corte de Contas, o Relator e a Unidade Técnica se mantiveram diligentes no acompanhamento das medidas impostas ao INSS, sem qualquer paralisação em sua atuação. O monitoramento segue em análise na AudBenefícios, em estágio deveras avançado quanto ao mérito. Espero, em muito breve, trazer esse monitoramento à apreciação deste Egrégio Plenário.

Por fim, solicito que seja dada ampla publicidade a esta Comunicação, inclusive por meio de sua disponibilização na página pública do TCU na internet.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 16, DE 14 DE MAIO 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 1066 a 1105, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.510/2025-4

Natureza: Denúncia.

Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará (Crea-CE).

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. INFORMAÇÕES CONSTANTES NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO CREA-CE. CONHECIMENTO. DADOS INCONSISTENTES. ERROS EM LINKS PARA **DOWNLOAD** DE DOCUMENTOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), reproduzida a seguir (peça 35), que contou com a anuência do dirigente daquela unidade (peça 36).

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no CREA-CE no tocante ao atendimento das disposições contidas na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, em especial o que estabelece o art. 8º, quanto à obrigatoriedade de divulgar informações de interesse coletivo, independentemente de qualquer requerimento.*

2. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o ato ou processo:*

a) *Responsável: Fernando Antônio Von Paumgarten de Galiza, Presidente do CREA-CE (peça 1, p. 1).*

3. *O denunciante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (grifo nosso, peça 1):*

3.1 *O CREA-CE teria adotado diversas medidas com vistas a afrontar os Princípios da Legalidade, Moralidade e Publicidade, reduzindo o grau de transparência dos atos praticados pela entidade (p. 1);*

3.2 *Cita a ausência de informações básicas sobre os processos referentes às contratações realizadas, como forma de encobrir a burla ao procedimento licitatório, afrontando o art. 5º da Lei 14.133/2021; e art. 37 da CF/1988 (p. 1-2);*

3.3 *Como exemplo, indica diversas despesas referentes ao ano de 2024, que se encontram listadas em relatório de transparência do CREA-CE, sem que haja a devida correspondência às licitações supostamente realizadas, muito menos a divulgação do conteúdo dos respectivos contratos (p. 1-2);*

3.4 *A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) estabelece no seu art. 8º a obrigatoriedade de divulgar informações de interesse coletivo, independentemente de qualquer requerimento (p. 3);*

3.5 *Os gestores do CREA-CE estariam impedindo acesso ao teor dos contratos firmados, impedindo o controle social da coisa pública, afrontando a transparência e a ampla competitividade, contrariando o interesse público e gerando danos à instituição (p. 4);*

4. *Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU*



não conceda a medida cautelar, com a seguinte justificativa:

a) dificuldade de acesso ao teor dos contratos firmados demanda urgência na apreciação do presente caso, na medida em que impede o controle social da coisa pública, afrontando a transparência e a ampla competitividade, contrariando o interesse público e gerando danos à instituição;

b) existe infração aos Princípios da Publicidade, Ampla Competitividade e Moralidade (art. 37, da CF/88) c/c art. 8º da Lei 12.527/2011, em face da não disponibilização dos editais dos certames licitatórios (p. 4).

5. Não foram registradas solicitações adicionais.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. 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 de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

7. Destaca-se que os Conselhos de fiscalização do exercício profissional têm natureza autárquica, arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal, estando sujeitos às normas da Administração Pública e ao controle jurisdicional do Tribunal de Contas da União, conforme jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.247/2008-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer, 3.084/2010-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro).

8. Além disso, o autor, cuja qualificação é cidadão, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 234 do Regimento Interno/TCU.

9. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de ineficácia na execução de política pública.

10. Dessa forma, a denúncia poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

11. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente a questão central trazida pelo representante.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

12. 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 da plausibilidade jurídica e do perigo da demora.

I.1. Perigo da demora

13. Está afastado o pressuposto do perigo da demora, uma vez que o processo não trata de nenhuma contratação em específico.

I.2. Perigo da demora reverso

14. Quanto ao perigo da demora reverso, está afastada a presença do pressuposto uma vez que a denúncia não trata de nenhuma contratação específica.

I.3. Plausibilidade jurídica

15. A partir das alegações do denunciante foram identificadas as seguintes irregularidades:



I.3.1. Ausência de transparência de dados pertinentes às contratações – Princípio da Publicidade

Fundamento legal ou jurisprudencial: Art. 37, da CF/88; art. 8º, § 3º, inc. IV, da Lei 12.527/2011; Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.

Análise:

15.1. Embora o denunciante não tenha feito clara e inequívoca indicação sobre qual certame pesquisado apresentaria inconsistências no tocante à publicidade de seus atos, a imagem inserida aos autos (peça 1) permite identificar que a pesquisa realizada trata de consulta aos contratos firmados em 2024, disponíveis no sítio do CREA-CE, na área de transparência (<https://servico.creace.org.br:8443/transparencia/paginas/contrato.xhtml?windowId=361>).

15.2. O resultado da página 1 da consulta aos contratos firmados pelo CREA-CE em 2024 trouxe dez contratos firmados (peça 16):

a) Mucuripe Veículos, Comércio e Serviços Ltda., Contrato 04337/2023, modalidade de dispensa de licitação, assinatura em 17/1/2024, valor de R\$ 993.300,00, cujo objeto foi a aquisição de automóveis zero quilometro, modelo Ônix LT completo, ano 2024, versão hatch, por meio de licitação destinado à composição da frota do Crea-CE. Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Contrato 1/2024 (peça 6);

b) Hostweb Data Center e Serviços Ltda., Contrato 05720/2023, modalidade de dispensa de licitação, assinatura em 17/1/2024, valor de R\$ 19.200,00, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de comunicação de dados, através do fornecimento de link de acesso dedicado à internet com velocidade mínima de 300 Mbps (trezentos megabits por segundo), full duplex, síncrono para acesso à Internet na SEDE do Crea-CE. Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Contrato 3/2024 (peça 8);

c) Global Distribuição de Bens de Consumo Ltda., Contrato 07931/2023, modalidade de dispensa de licitação, assinatura em 18/1/2024, valor de R\$ 28.014,00, cujo objeto foi a aquisição de computador personalizado workstations, visando atender as necessidades de atualização das ilhas de edição de vídeos e fotografias do Crea-CE. Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Contrato 2/2024 (peça 7);

d) G2 Locação de Containeres Ltda., Contrato 00076/2024, modalidade de dispensa de licitação, assinatura em 18/1/2024, valor de R\$ 4.200,00, cujo objeto foi a contratação de empresa para locação de container a ser instalado no Parque de Energia Solar do Crea-CE. Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Contrato 4/2024 (peça 9);

e) 60HZ Engenharia Serviços de Engenharia Ltda. (Henrique Demétrio Moreira Feitosa), Contrato 07992/2023, modalidade aditivo, assinatura em 22/1/2024, valor de R\$ 2.322,00, cujo objeto foi o acréscimo de 18,14% (dezoito vírgula quatorze por cento) ao valor do Contrato 61/2022, referente a prestação de serviço de manutenção preventiva do SPDA, da Subestação 300kVA abrigada e Barrilete das Bombas do sistema de combate contra incêndio para o edifício do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará - Crea-CE. Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Segundo Termo Aditivo ao Contrato 61/2022 (peça 14);

f) Francisco Alves Feitosa Neto, Contrato 07924/2023, modalidade de dispensa de licitação, assinatura em 22/1/2024, valor de R\$ 48.858,00, cujo objeto foi a contratação de profissional especializado visando a realização de serviço de montagem e instalação de bens móveis, abrangendo todo o material ferramental e equipamentos necessários para o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará (Crea-CE). Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Contrato 5/2024 (peça 10);

g) MBM Seguradora S.A., Contrato 07004/2023, modalidade de dispensa de licitação, assinatura em 8/2/2024, valor de R\$ 820,80, cujo objeto foi a contratação de uma empresa especializada para a cobertura secundária (seguro de acidentes pessoais coletivos), destinada a 30 (trinta) vidas, visando garantir a vida e a integridade física dos estagiários do Conselho Regional de



Engenharia e Agronomia do Ceará - Crea-CE. Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Contrato 6/2024 (peça 11);

h) General Motors do Brasil Ltda., modalidade adesão ao SRP, assinatura em 16/2/2024, valor de R\$ 325.000,00, cujo objeto foi a aquisição de veículo automotor camionete novo, conforme especificações e quantitativo estabelecido no Termo de Referência, anexo do Edital do Pregão Eletrônico 3/2023 - MTE. Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Contrato 7/2024 (peça 12);

i) Diagonal Gestão de Recursos Humanos Ltda., Contrato 00993/2024, modalidade aditivo, assinatura em 28/2/2024, sem valor informado, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recepção, copeiragem, limpeza e conservação para a Sede e Inspetorias do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará. Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato 1/2023 (peça 15); e

j) Gente Seguradora S.A., Contrato 00938/2024, modalidade aditivo, assinatura em 1/3/2024, valor de R\$ 6.878,00, cujo objeto foi a inclusão de 11 (onze) veículos oficiais no seguro da frota do Crea-CE, na apólice, para garantir o seguro total dos veículos. Ao se acessar cópia do documento verifica-se que este se trata do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 23/2023 (peça 13).

15.3. Da análise dos dados disponibilizados na página do Portal da Transparência do CREA-CE é possível se averiguar que o número indicado como sendo do contrato é na verdade o número do procedimento de contratação. Por exemplo, no caso da contratação da empresa Mucuripe Veículos, Comércio e Serviços Ltda., o Contrato citado como '04337/2023', realizado na modalidade de dispensa de licitação (assinatura em 17/1/2024, valor de R\$ 993.300,00, cujo objeto foi a aquisição de automóveis zero quilometro, modelo Ônix LT completo, ano 2024), é na verdade o Contrato '1/2024' (peça 6). O número '04337/2023' se refere ao 'Processo Administrativo 04337/2023', que tratou do Pregão Eletrônico 14/2023. Diante do exposto, será proposta **ciência** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificadas no Portal da Transparência, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: incorreta apresentação do número do processo de contratação como sendo o número do contrato, podendo causar prejuízo à transparência e impedir o controle social das despesas realizadas pela Unidade Jurisdicionada.

15.4. No campo 'Dados Abertos do Crea-CE' do Portal da Transparência do CREA-CE são disponibilizados diversos links para consultar dados ('Documentação das APIs') sobre: Alienações; Atas do Colegiado; Diretoria

- Plenário; Contratos; Indenizações; Licitações; Quadro de Pessoal; Passagens; Plano de Cargos; Transferências e Convênios; Rol de Mandatários - Conselheiros

- Diretoria; Balanço Patrimonial; Orçamento; Plano de Contas; e Receitas e Despesas. Os dados são acessados com chave e senha, que são fornecidos na tela de consulta. Por esta consulta é possível se obter cópias dos editais de dispensa de licitação, credenciamento, concorrência, pregão eletrônico, dentre outras modalidades (peça 22).

15.5. Da consulta ao Portal da Transparência do CREA-CE foram emitidos dois relatórios que tratam de contratos formalizados pelo CREA-CE em 2024 (peça 16) e licitações realizadas pelo CREA-CE em 2023 (peça 29) e 2024 (peça 17).

15.6. O Relatório de licitações realizadas em 2024 (peça 17) e Relatório de licitações realizadas em 2023 (peça 29), apresentam os campos: tipo; sistema; número; ano; modalidade; número processo; valor orçado; valor final; descrição; data publicação; data homologação; e link.

15.7. O Relatório de contratos formalizados pelo CREA-CE em 2024, constante da peça 16, apresenta os campos: favorecido; CPF/CNPJ; data assinatura; nº contrato; tipo; modalidade; classificação; vigência início; vigência término; valor orçado R\$; valor R\$; descrição; **link** documento; **link** documento contrato principal.



15.8. Tanto o Relatório contratos firmados em 2024, quanto o Relatório de licitações realizadas em 2023 e 2024 tratam de contratações realizadas pelo CREA-CE, portanto, precisam ter dados uniformes e complementares, sendo importantes instrumentos gerenciais de gestão e transparência.

15.9. Como modo de averiguar a uniformidade dos dados apresentados foi pesquisado no relatório informação a respeito da contratação da empresa Mucuripe Veículos, Comércio e Serviços Ltda., cujo Contrato 1/2024 (Procedimento 04337/2023) foi pela modalidade de dispensa de licitação, com assinatura em 17/1/2024, valor de R\$ 993.300,00, cujo objeto foi a aquisição de automóveis zero quilometro, modelo Ônix LT completo, ano 2024, versão hatch, por meio de licitação destinado à composição da frota do Crea-CE (peça 6). O Relatório Completo de Contratos firmados em 2024 (peça 16) reporta esta contratação na primeira linha. O **link** denominado 'Documento' permite o acesso a visualização do termo (peça 6). No Relatório de licitações realizadas, se indicando o ano é possível se obter o 'Aviso de Dispensa Eletrônica' (por exemplo, Aviso de Dispensa Eletrônica 90001/2024 – peça 31) e os dados sobre o andamento do processo de contratação (peça 32). Outro exemplo de transparência de procedimentos de contratação é o caso do certame de Concorrência 90001/2024 (Processo Administrativo 1664/2024 – peça 33), onde no link 'Andamento' é possível se obter as publicações e demais informações sobre o certame (peça 34).

15.10. A pesquisa sobre o Contrato 1063/2024, formalizado junto à Safetec Informática Ltda. (07.333.111/0001-69), com data de assinatura em 5/4/2024, tendo como modalidade de contratação o Pregão Eletrônico, cujo objeto fora a contratação de empresa especializada para fornecer os serviços Google Workspace Business Starter e/ou Standard, com valor de R\$ 274.176,00 (peça 16, p. 10), permite a identificação no Relatório de licitações realizadas em 2024 como sendo proveniente do procedimento de contratação do Pregão Eletrônico 90004/2024 com data de publicação em 22/3/2024 e homologado em 1º/4/2024 (peça 17, p. 5). O **link** disponibilizado no relatório de licitações realizadas em 2024 (<https://servico.creace.org.br:8888/api/licitacao/pdf/30820240322>) não permite o acesso à documentação (peça 17, p. 5). O mesmo resultado ocorre com a resposta do **link** disponibilizado no relatório de contratos firmados em 2024 (<https://servico.creace.org.br:8888/api/contrato/pdf/81820240405> - peça 16, p. 10). Mas o **link** denominado 'Documento' permite o acesso a visualização do termo (peça 30).

15.11. A primeira consulta ao Portal da Transparência do CREA-CE indicou a necessidade de se obter novos elementos para a conclusão da instrução da presente denúncia. Se utilizando do contato eletrônico disponibilizado no Portal da Transparência do CREA-CE, que indica o nome do Assessor Wesley Ferreira Leandro (wesley.leandro@creace.org.br), como ponte para se dirimir eventuais dúvidas acerca dos contratos, foi encaminhada mensagem eletrônica solicitando os devidos esclarecimentos sobre os dados constantes dos relatórios (peça 18). Em mensagem eletrônica de 27/3/2025 endereçada ao Sr. Wesley Leandro, foram solicitadas informações sobre o modo de acesso às dispensas e inexigibilidades de licitação firmadas pelo CREA-CE, se utilizando o Portal da Transparência (peça 20, p. 3):

[...] Verifiquei que no Portal da Transparência do CREA-CE estão disponíveis vários dados sobre licitações e contratos, mas observei uma dificuldade com a primeira dispensa que tentei obter no site. A dispensa de licitação que teve como beneficiária a empresa Mucuripe Veículos, Comércio e Serviços Ltda., citando como Contrato o número 04337/2023, mas que se referia ao Contrato 01/2024, no valor de R\$ 993.300,00, cujo objeto foi a aquisição de automóveis zero quilometro, modelo Ônix LT completo, ano 2024, versão hatch, não está conda no relatório completo de contratos firmados em 2024, mas aparece na relação conda da página de transparência. Deste modo não é possível se obter o edital de dispensa, somente o contrato.

15.12. Em resposta à mensagem eletrônica de 28/3/2025 (endereçada ao Assessor do CREA-CE, Sr. Wesley Ferreira Leandro), a Agente de Contratação (Sandra Paula), informou que a respeito da dispensa de licitação que teve como beneficiária a empresa Mucuripe Veículos, Comércio e Serviços Ltda. (Contrato 1/2024, no valor de R\$ 993.300,00, cujo objeto foi a aquisição de



automóveis zero quilômetro), que o procedimento da aquisição direta se deu em virtude da realização de duas licitações (Processo Administrativo 4337/2023, Pregões Eletrônicos 10/2023 (realizado em 28/3/2025, finalizando em 19/9/2023) e o 14/2023 (realizado primeira sessão em 30/11/2023 e finalizando em 13/12/2023), sendo que ambas foram fracassadas (peça 20).

15.13. Novo pedido de informações foi encaminhado ao CREA-CE por mensagem eletrônica em 31/3/2025 (reenviado em 2/4/2025) solicitando esclarecimentos complementares sobre inconsistências nos relatórios da transparência do CREA-CE; obtenção dos editais de dispensa de licitação e informações sobre adesões a atas de registro de preços; e documentação do processo de contratação (editais, termos de referência, estudos técnicos preliminares, justificativas), questões que ficaram sem resposta na mensagem do CREA-CE de 28/3/2025. Em resposta à solicitação, o CREA-CE afirmou que ‘Como a solicitação trata do portal da transparência (competência de outro setor), encaminhamos vosso pedido para a Superintendência e Procuradoria Jurídica’ (peça 21).

15.14. Importante frisar no tocante ao Portal da Transparência do CREA-CE (<https://crea-ce.implanta.net.br/portaltransparencia/#publico/inicio>), ao se acessar o campo dos dados relativos a ‘Licitações e Contratações’ (<https://crea-ce.implanta.net.br/portaltransparencia/#publico/Conteudos?id=f3fb2291-6336-4c2d-be4f-ce0f48d7854a>), são indicados dois acessos possíveis: ‘Relação de licitações e atas de registro de preços’; e ‘Relação de contratos’. O acesso pelo caminho ‘Relação de licitações e atas de registro de preços’ apresenta um relatório com as aquisições classificadas por filtro contendo: ano, descrição ou número. Ao se escolher o filtro ‘ano’ e a chave de busca ‘2024’ são apresentadas as aquisições nas modalidades de credenciamento; concorrência; pregão; e dispensa de licitação. Ao se clicar no campo ‘Documento’ o sistema apresenta o inteiro teor do documento de aviso da licitação. A consulta de contratos tem filtros por ano; favorecido (nome); favorecido (cnpj); favorecido (cpf); e descrição. Consta ainda **link** para acessar as licitações em andamento, contendo o edital do certame; publicações; respostas a pedidos de esclarecimentos; impugnações; termo de homologação e ata de registro de preços.

15.15. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) é outra ferramenta de transparência do CREA-CE permitindo que ‘qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada no Crea-CE. O cidadão ainda pode entrar com recursos e apresentar reclamações sem burocracia’ (<https://crea-ce.implanta.net.br/portaltransparencia/#publico/Conteudos?id=629d90e7-f47f-4fbb-8d4e-2688cfbdd52b>).

15.16. Além das formas de acesso à transparência do CREA-CE temos o **link** ‘Dados Abertos’ (API de Dados Abertos do Crea-CE), que ‘reflete o compromisso do Conselho com a transparência e o acesso à informação, oferecendo à sociedade dados públicos de forma clara e acessível’. Cita o **site**, que pela API é possível acessar informações detalhadas sobre licitações, quadro de pessoal, contratos e outros dados relevantes. Em consulta à funcionalidade, se pesquisando as licitações ocorridas em 2023, é possível se identificar dados sobre o Processo Administrativo de contratação ‘04337/2023’, que tratou dos Pregões Eletrônicos 10/2023 e 14/2023, possuindo a estrutura (peça 28, p. 8-9):

‘identificador’: ‘28820230912’,

‘tipo’: ‘Aquisição’,

‘sistema’: ‘Convencional’,

‘numero’: ‘0010’,

‘ano’: ‘2023’,

‘modalidade’: ‘PREGÃO ELETRÔNICO’,

‘numeroProcesso’: ‘04337/2023’,

‘valorOrcado’: ‘’,

‘valorFinal’: ‘’,

‘titulo’: ‘AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO CEARÁ – CREA-CE’,



'descricao': 'AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO CEARÁ – CREA-CE, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NO EDITAL E SEUS ANEXOS',

'dataPublicacao': '2023-09-12T00:00:00',

'dataHomologacao': '',

'linkDocumento': 'https://servico.creace.org.br:8888/api/licitacao/pdf/28820230912',

'linkBase64': https://servico.creace.org.br:8888/api/licitacao/documento/28820230912

[...] 'identificador': '29620231130',

'tipo': 'Aquisição',

'sistema': 'Convencional',

'numero': '0014',

'ano': '2023',

'modalidade': 'PREGÃO ELETRÔNICO',

'numeroProcesso': '04337/2023',

'valorOrcado': '',

'valorFinal': '',

'titulo': 'AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO CEARÁ – CREA-CE',

'descricao': 'AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO CEARÁ – CREA-CE',

'dataPublicacao': '2023-11-30T00:00:00',

'dataHomologacao': '',

'linkDocumento': 'https://servico.creace.org.br:8888/api/licitacao/pdf/29620231130',

'linkBase64': https://servico.creace.org.br:8888/api/licitacao/documento/29620231130

15.17. Ocorre que ao se tentar abrir o **link** citado nos campos *'linkDocumento'* (link para documento pdf) ou *'linkBase64'* do relatório aparece a mensagem de erro *'{\'status\':400,\'mensagem\':\'Ano não informado ou inválido.\',\'dataHoraTransacao\':\'2025-04-10T18:10:58\'}'*, impossibilitando o acesso à documentação (peça 28). A mesma dificuldade se encontra no acesso à documentação para uso da API de Dados Abertos da Implanta Informática (peça 22).

15.18. Ainda no tocante à transparência dos processos de contratação do CREA-CE, importante frisar que a Unidade Jurisdicionada segue o Plano de Dados Abertos, que contempla todo o Sistema Confea/Crea, e tem como objetivo estabelecer as diretrizes e ações necessárias para a implementação da política de transparência ativa, alinhada à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e às orientações e recomendações emanadas do Tribunal de Contas da União (TCU), com especial atenção ao Acórdão 1648/2024-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus), que reforça a importância da abertura de dados governamentais para promover a transparência, o controle social e a melhoria na gestão pública (peça 19).

15.19. O citado Acórdão 1648/2024-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus) apresenta as seguintes determinações:

[...] 9.2. recomendar aos conselhos de fiscalização profissional, com fundamento no art. 11 c/c o §2º do art. 17, todos da Resolução-TCU 315/2020, que as instâncias de auditoria interna de cada sistema/conselho avaliem e certifiquem o processo de publicação de dados abertos e transparência, para garantir a fidedignidade e a qualidade das informações em aderência aos parâmetros definidos na Lei 12.527/2011 e ao Plano de Dados Abertos do respectivo sistema profissional (caso o regional não tenha auditoria interna, caberá ao federal exercer o papel, conforme o Acórdão 2542/2015-TCU-Plenário);

9.3. dar ciência aos conselhos de fiscalização profissional que não atingiram 100% de transparência em dados abertos no presente trabalho, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que o não atendimento a esse requisito afronta a Lei 12.527/2011, em especial o inciso III do § 3º do art. 8º;



15.20. A transparência nas organizações públicas refere-se à divulgação de informações primárias, íntegras, autênticas e atualizadas, de interesse coletivo ou geral, o que significa disponibilizar dados sobre operações, estruturas, políticas, processos decisórios, resultados e desempenho, entre outros, sem a necessidade de solicitações específicas, em cumprimento ao disposto na Lei 12.527/2011, art. 3º, inciso II, e art. 7º, incisos I a VII.

15.21. Ainda no tocante aos dados disponibilizados no Portal da Transparência do CREA-CE em atendimento às disposições contidas na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), ao se consultar a dispensa de licitação que teve como beneficiária a empresa Mucuripe Veículos, Comércio e Serviços Ltda. (citado como Contrato 04337/2023, mas que se refere ao Contrato 01/2024, no valor de R\$ 993.300,00, cujo objeto foi a aquisição de automóveis zero quilometro, modelo Ônix LT completo, ano 2024, versão hatch - peça 6), é possível se encontrar dados relativos ao Pregão Eletrônico 14/2023 (Processo Administrativo 04337/2023); e Pregão Eletrônico 10/2023 (Processo Administrativo 04337/2023). Ambos possuem o mesmo número de Processo Administrativo, o '04337/2023', de aquisição de veículos para atender às demandas do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará (peças 23 e 24).

15.22. O certame do Pregão Eletrônico 10/2023 (Processo Administrativo 04337/2023) teve abertura em 12/9/2023, tendo como fundamentação legal a Lei 14.133/2021 (peça 23, p. 1). O custo estimado total do objeto foi de R\$ 1.780.714,92, considerando a aquisição de 11 unidades de 'Carros, tipo Hatch, manual' (item 1, valor global estimado para o item de R\$ 1.104.848,25); 1 unidade de 'Carro, Caminhonete, Pick-up, Tipo 4x4' (item 2, valor global estimado para o item de R\$ 309.800,00); 1 unidade de 'Veículo, tipo Van 16 lugares, passeio' (item 3, valor global estimado para o item de R\$ 314.066,67); e 2 unidades de 'Motocicleta, fabricação nacional' (item 4, valor global estimado para o item de R\$ 52.000,00 - peça 23, p. 1). Conforme Relatório de Homologação do Pregão Eletrônico 10/2023, os itens 1 a 3 foram homologados e fracassados e o item 4 foi deserto (peça 25).

15.23. Com relação ao certame do Pregão Eletrônico 14/2023 (Processo Administrativo 04337/2023), teve abertura em 30/11/2023, tendo como fundamentação legal a Lei 14.133/2021 (peça 23, p. 1). O custo estimado total do objeto foi de R\$ 1.481.650,92, considerando a aquisição de 11 unidades de 'Carros, tipo Hatch, manual' (item 1, valor global estimado para o item de R\$ 1.104.848,25); 1 unidade de 'Veículo, tipo Van 16 lugares, passeio' (item 2, valor global estimado para o item de R\$ 314.066,67); e 2 unidades de 'Motocicleta, fabricação nacional' (item 3, valor global estimado para o item de R\$ 62.736,00 - peça 24, p. 1-2). Em comparação ao certame do Pregão Eletrônico 10/2023, o Pregão Eletrônico 14/2023 contou com a exclusão do item 'Carro, Caminhonete, Pick-up, Tipo 4x4' no processo de contratação.

15.24. Conforme Relatório de Homologação do Pregão Eletrônico 14/2023, os itens 1 a 3 foram homologados e fracassados (peça 26). Se verifica que no julgamento das propostas do item 2, 'Veículo, tipo Van 16 lugares, passeio', o valor estimado de referência fora de R\$ 314.066,67 e as empresas Belisa Comércio e Serviços Ltda.; DKM Soluções Empresariais Ltda.; MW Motors Ltda.; Prestige Blindagem em Automóveis Ltda. apresentaram proposta acima do valor estimado: a) Belisa Comércio e Serviços Ltda.: Marca/Fabricante: Mercedes Benz; Modelo/versão: Sprinter; Valor proposta: R\$ 400.000,00; b) DKM Soluções Empresariais Ltda.: Marca/Fabricante: 'PRÓPRIA'; Modelo/versão: 'PRÓPRIA'; Valor proposta: R\$ 500.000,00; c) MW Motors Ltda.: Marca/Fabricante: 'FORD'; Modelo/versão: 'TRANSIT MINIBUS 16 PASSAGEIROS'; Valor proposta: R\$ 450.000,00; d) Prestige Blindagem em Automóveis Ltda.: Marca/Fabricante: 'MERCEDES BENZ'; Modelo/versão: 'SPRINTER'; Valor proposta: R\$ 450.000,00 (peça 27, p. 2). Em mensagem de 30/11/2023 (às 13:26:56), o Pregoeiro informou que 'A etapa fechada do item 2 foi encerrada. Nenhum fornecedor convocado registrou lance. (grifo nosso, peça 27, p. 3). Por estarem acima do valor estimado, as propostas foram rejeitadas e o certame fora considerado fracassado.

15.25. Conforme disposto no inciso III, letras 'a' e 'b', do art. 75 da Lei 14.133/2021, é dispensável a licitação para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de



licitação realizada há menos de um ano, quando se verificar que naquela licitação não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas; ou que, as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes. Deste modo, fica caracterizada a situação de dispensa de licitação em razão do valor da contratação, possibilitando a contratação da empresa Mucuripe Veículos, Comércio e Serviços Ltda., Contrato 1/2024 (peça 6).

15.26. Diante das análises efetuadas no Portal da Transparência do CREA-CE não fica evidenciada a ausência de informações importantes a respeito de contratações realizadas no âmbito do CREA-CE, que conforme apresentado pela denunciante, poderia gerar prejuízo à transparência da gestão da Unidade Jurisdicionada; na medida em que impediria o controle social da coisa pública; e afrontaria ao disposto no art. 37, da CF/88; o art. 5º, da Lei 14.133/2021; e art. 8º da Lei 12.527/2011. Somente fora identificada incorreta apresentação do número do processo de contratação como sendo o número do contrato no relatório lista de contratos firmados (peça 16), podendo causar prejuízo à transparência e impedir o controle social das despesas realizadas pela Unidade Jurisdicionada. Deste modo, será proposta **ciência** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará.

CONCLUSÃO

16. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

17. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está afastado o perigo da demora; está afastado o perigo da demora reverso; e há parcial plausibilidade jurídica das alegações do denunciante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica. Será proposto **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção.

18. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, há parcial plausibilidade nas alegações trazidas pelo denunciante. Deste modo, propõe-se, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente denúncia como **parcialmente procedente**.

19. Será proposta **ciência**, nos termos da instrução.

20. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

21. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do denunciante.

22. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do denunciante.

23. Não houve pedido de sustentação oral por parte do denunciante.

24. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Em virtude do exposto, propõe-se:

25.1. **conhecer** da 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;

25.2. no **mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

25.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

25.4. dar **ciência** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, identificadas no Portal da Transparência do CREA-CE:



a) incorreta apresentação do número do processo de contratação como sendo o número do contrato firmado no Relatório Lista de Contratos Firmados disponível no Portal da Transparência do CREA-CE.

25.5. **informar** ao denunciante 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;

25.6. **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;

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

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará (Crea-CE), no tocante ao atendimento das disposições contidas na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, em especial o que estabelece o art. 8º, quanto à obrigatoriedade de divulgar informações de interesse coletivo, independentemente de qualquer requerimento.

2. Em apertada síntese, o denunciante alega que o Crea-CE não estaria divulgando informações básicas sobre suas contratações, despesas e contratos, em afronta à Lei 14.133/2021, à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e ao art. 37 da Constituição Federal, com prejuízo aos princípios da publicidade, moralidade, transparência, ampla competitividade e interesse público.

3. Após analisar a denúncia, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propôs conhecê-la, indeferir o pedido de adoção de medida cautelar e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, dando ciência acerca das impropriedades verificadas.

4. De plano, conheço da presente denúncia, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

5. No mérito, acompanho as conclusões e encaminhamentos da unidade técnica, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

6. Em relação ao pedido para adoção de medida acautelatória, sou pelo seu indeferimento, pois se verificou não estar caracterizado o pressuposto do perigo da demora, uma vez que os fatos não versam sobre alguma contratação específica e inexistente risco de ineficácia da decisão.

7. Embora o denunciante não tenha feito clara e inequívoca indicação sobre qual certame pesquisado apresentaria inconsistências em sua publicidade, a imagem constante em sua denúncia (peça 1, p. 3) permite identificar que se trata de consulta ampla no sítio eletrônico do Crea-CE, na área de transparência, aos contratos firmados em 2024.

8. Nesse sentido, a unidade técnica do TCU refez a pesquisa, tendo sido emitidos, como resultado, relatórios sobre os contratos formalizados pelo Crea-CE em 2024 (peça 16) e as licitações realizadas pela autarquia em 2023 (peça 29) e 2024 (peça 17).

8.1. O Relatório de licitações realizadas em 2024 (peça 17) e Relatório de licitações realizadas em 2023 (peça 29), apresentam os campos: tipo; sistema; número; ano; modalidade; número processo; valor orçado; valor final; descrição; data publicação; data homologação; e *link*.

8.2. O Relatório de contratos formalizados pelo Crea-CE em 2024, constante da peça 16, apresenta os campos: favorecido; CPF/CNPJ; data assinatura; nº contrato; tipo; modalidade; classificação; vigência início; vigência término; valor orçado R\$; valor R\$; descrição; *link* documento; *link* documento contrato principal.



9. Da análise dos dados disponibilizados na página do Portal da Transparência do Crea-CE foi possível observar que o número indicado como sendo do contrato é na verdade o número do procedimento de contratação. Por exemplo, no caso da contratação da empresa Mucuripe Veículos, Comércio e Serviços Ltda., o suposto Contrato 04337/2023, realizado na modalidade de dispensa de licitação (assinatura em 17/1/2024, valor de R\$ 993.300,00, cujo objeto foi a aquisição de automóveis zero quilometro, modelo Ônix LT completo, ano 2024), é na verdade o Contrato 1/2024 (peça 6). O número 04337/2023 se referia ao Processo Administrativo 04337/2023, que cuidou daquela contratação.

10. Além disso, foram observados alguns casos em que o **link** para obter os editais e/ou outros documentos apresentava mensagem de erro, sendo necessário a unidade técnica entrar em contato via e-mail com o jurisdicionado, que prontamente encaminhou os documentos solicitados.

11. Apesar das inconsistências acima indicadas, a AudContratações considerou que não estava evidenciada a ausência de informações importantes a respeito de contratações realizadas no âmbito do Crea-CE, tendo proposto tão somente dar ciência sobre a incorreta apresentação, no Portal da Transparência, do número do processo de contratação como sendo o número do contrato, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes.

12. Acompanho a proposta da AudContratações para considerar parcialmente procedente a presente denúncia e dar ciência ao jurisdicionado sobre a inconsistência acima descrita acerca da numeração dos contratos. Incluo, ainda, uma ciência adicional em relação à existência de **links** sem funcionamento para **download** de editais e/ou outros documentos, achado que acabou ficando sem encaminhamento específico pela unidade técnica.

Ante o exposto, VOTO por que este colegiado adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1066/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.510/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Denunciante: identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei 8.443/1992).
4. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará (Crea/CE).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará, no tocante ao atendimento das disposições contidas na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011;

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

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



9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.3. dar ciência ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas, que podem prejudicar os princípios da publicidade, transparência e interesse público, previstos no art. 37 da CF/88, no art. 5º, da Lei 14.133/2021 e no art. 8º da Lei 12.527/2011, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. incorreta apresentação, nos dados informados pelo Portal da Transparência do Crea-CE, do número do processo de contratação como sendo o número do contrato firmado;

9.3.2. existência de **links** sem funcionamento para **download** de editais e/ou outros documentos no Portal da Transparência do Crea-CE.

9.4. 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;

9.5. dar ciência desta deliberação ao denunciante e à unidade jurisdicionada; e

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

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1066-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 005.932/2025-4.

Natureza: Administrativo.

Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. AUDITORIA OPERACIONAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE CONTEÚDO LOCAL NO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL, COM O OBJETIVO DE VERIFICAR SE ELA ESTÁ ALCANÇANDO OS RESULTADOS PLANEJADOS E PRODUZINDO OS EFEITOS PREVISTOS, ESPECIALMENTE QUANTO AO AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA NACIONAL DE BENS E SERVIÇOS NOS PROJETOS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO. RISCO, OPORTUNIDADE, MATERIALIDADE E RELEVÂNCIA DO TEMA. APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de proposta de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), com o objetivo de avaliar a Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural e verificar se ela está alcançando os resultados planejados e produzindo os efeitos previstos, mormente quanto ao aumento da participação da indústria nacional de bens e serviços nos projetos de Exploração e Produção.

2. Transcrevo, a seguir, trecho do pronunciamento de peça 3 lavrado pela Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia), que se manifestou de acordo com a proposta da AudPetróleo de peça 2:

“(…)

2. A AudPetróleo encaminhou a referida proposta, segundo orientação da Portaria-Segecex 14/2014, de 29/10/2014, com justificativas expressas quanto aos quesitos risco, oportunidade, materialidade e relevância (peça 2).

3. A AudPetróleo realizou um estudo no âmbito do processo TC 021.851/2023-9 sobre a Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural, destacando como principal resultado a criação de uma Matriz de Probabilidade e Impacto de Riscos. Recentemente, mudanças significativas foram feitas nas regras da PCL, especialmente com a aprovação da Resolução CNPE 11/2023 e da Lei 15.075/2024, que introduzem novos desafios e riscos. A Resolução CNPE 11/2023 elevou os percentuais de Conteúdo Local em comparação às rodadas anteriores de leilão, o que pode beneficiar a indústria nacional, mas também pode sobrecarregar os operadores, dificultando o cumprimento dos novos requisitos. Isso pode levar a atrasos nos projetos ou penalidades por não conformidade, impactando a viabilidade econômica dos empreendimentos. Já a Lei 15.075/2024 permite a transferência de excedentes de conteúdo local entre contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural. Apesar de essa flexibilidade oferecer uma oportunidade para otimizar o cumprimento das metas, ela também pode gerar riscos relacionados à transparência e à integridade nos processos de transferência.

4. A unidade técnica considera oportuna a fiscalização da PCL porque busca avaliar a efetividade das ações do MME e da ANP em relação aos indicadores e métricas da política, verificando se os resultados esperados estão sendo alcançados e se os benefícios superam os custos, especialmente no contexto de articulação com o MDIC. Além disso, há uma oportunidade única para analisar as recentes mudanças introduzidas pela Resolução CNPE 11/2023 e pela Lei 15.075/2024, que trazem novos desafios e impactos, como percentuais elevados de conteúdo local e a transferência de excedentes entre contratos. A auditoria também se justifica pelo histórico de fragilidades da PCL, como objetivos genéricos, falta de métricas claras, metodologia inadequada e altos custos devido à baixa competitividade da indústria nacional, conforme apontado no Acórdão TCU 3.072/2016. Por fim, é essencial verificar se as ações implementadas após o cumprimento das determinações do

Acórdão TCU 654/2022 estão corrigindo os problemas identificados e alinhando a política a uma estratégia industrial mais ampla e fundamentada.

5. No que tange à materialidade, em 2022, os investimentos vinculados à PCL somaram cerca de R\$ 15 bilhões, enquanto em 2023 esse valor aumentou para aproximadamente R\$ 20 bilhões, conforme dados da ANP apresentados nos Painéis Dinâmicos de Investimentos em Conteúdo Local. Esses números demonstram o impacto expressivo da política no setor, evidenciando sua capacidade de impulsionar o desenvolvimento econômico e industrial local, o que reforça a importância de uma análise criteriosa sobre sua implementação e resultados.

6. Em complemento a AudPetróleo destacou a relevância da presente fiscalização, pois está diretamente ligada ao fortalecimento da indústria nacional e ao desenvolvimento econômico do país. O Ministério de Minas e Energia (MME) formula as políticas governamentais do setor, enquanto o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) define medidas para aumentar os índices mínimos de conteúdo local em licitações e contratos, conforme a Lei 9.478/1997. A ANP, responsável pela implementação e fiscalização, garante que os compromissos de conteúdo local sejam incorporados aos contratos, exigindo que empresas adquiram bens e serviços nacionais para seus investimentos em exploração e produção. Esses compromissos são medidos por índices que refletem a proporção de bens e serviços locais utilizados, e os contratos incluem cláusulas que incentivam a preferência por fornecedores brasileiros, desde que suas ofertas sejam equivalentes em preço, prazo e qualidade às de concorrentes internacionais. Assim, a fiscalização é essencial para assegurar que os objetivos da política sejam cumpridos e que a participação da indústria nacional nos projetos de petróleo e gás natural seja efetivamente ampliada.

7. Assim, espera-se que a atuação do Tribunal seja capaz de avaliar se a Política de Conteúdo Local (PCL) está promovendo o aumento da participação da indústria nacional de bens e serviços nos projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural. Esse impacto positivo é essencial para estimular de forma consistente o desenvolvimento sustentável de fornecedores locais, gerar emprego e renda, capacitar a mão de obra nacional e induzir avanços tecnológicos. Além disso, a fiscalização deve garantir que esses benefícios sejam alcançados sem prejudicar o perfil de investimento ou o desempenho dos projetos de exploração e produção, assegurando um equilíbrio entre os objetivos econômicos e industriais da política.

8. Ante o exposto, considerando que a proposta se encontra em conformidade com as orientações contidas na Resolução-TCU 308/2019, c/c a Portaria-Segecex 14/2014; e considerando sua relevância e materialidade, o parecer da SecexEnergia é favorável à realização da fiscalização em tela. Desse modo, encaminho os presentes autos ao gabinete do Relator, Ministro Augusto Nardes, para que, nos termos do § 4º do art. 17 da Resolução - TCU 308/2019, delibere sobre a realização da fiscalização proposta.”

É o Relatório.

VOTO

O presente feito destina-se a avaliar proposta de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) e aprovada pela Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia).

- 2. A auditoria pretendida tem por objetivo avaliar a Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural, verificando se ela está alcançando os resultados planejados e produzindo os efeitos previstos, especialmente quanto ao aumento da participação da indústria nacional de bens e serviços nos projetos de Exploração e Produção.*
- 3. Anoto que, por meio do processo de produção de conhecimento autuado no ano de 2023 - TC 021.851/2023-9 -, a AudPetróleo realizou um estudo para identificar riscos e fragilidades nas políticas de conteúdo local (PCL) e de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PDI)*

vinculadas ao setor de óleo e gás, tendo como principais **outputs** a elaboração de uma Matriz SWOT de Probabilidade e Impacto de Riscos e um Diagrama de Verificação de Riscos.

4. Essa etapa se mostrou de bastante relevância, mormente se se considerar, como apontado pela especializada, as significativas mudanças efetuadas na normatização da PCL, sobretudo com a aprovação da Resolução CNPE 11/2023 e da Lei 15.075/2024, que introduziram novos desafios e riscos, aquela por ter elevado os percentuais de Conteúdo Local em comparação às rodadas anteriores de leilão, esta por permitir a transferência de excedentes de conteúdo local entre contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural.
5. Sem embargo de as referidas normatizações poderem vir a beneficiar a indústria nacional, representam riscos a serem enfrentados, notadamente em razão da potencial sobrecarga aos operadores, dificuldade no cumprimento dos novos requisitos, possíveis atrasos nos projetos ou penalidades por não conformidade e, assim, impactos sobre a viabilidade econômica dos empreendimentos, sem falar na transparência e na integridade nos processos de transferência de excedentes de conteúdo local.
6. A AudPetróleo também justifica o trabalho de fiscalização em razão do histórico de fragilidades da PCL, *“como objetivos genéricos, falta de métricas claras, metodologia inadequada e altos custos devido à baixa competitividade da indústria nacional, conforme apontado no Acórdão TCU 3.072/2016”*.
7. A propósito, destaco que este Tribunal, ao apreciar diversos processos que, de uma forma ou de outra, abordaram aspectos relacionados às políticas de uso local no setor de O&G, registrou a importância da adoção desses instrumentos com a finalidade de proteção e fomento à indústria nacional de fornecedores do segmento, mas também apontou os problemas na execução da PCL.
8. Cito, a título de exemplo, o TC 000.362./2021-2, da minha relatoria, que tratou do acompanhamento da 17ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos, com vistas à outorga de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e desaguiu no Acórdão 2.070/2021, do Plenário.
9. Naquela oportunidade, sem prejuízo de ter conduzido esta Corte a considerar que a agência reguladora atendeu aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame da 17ª Rodada, teci considerações sobre a PCL aplicada a setor, em especial sobre os impactos decorrentes da extinção do Comitê Diretivo do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (PEDEFOR), promovida pelo Decreto 10.087/2019, acarretando que política (que representa, em termos de viabilidade dos projetos de exploração de petróleo e gás natural, fator sensível, sobretudo porque se correlaciona diretamente com a atratividade dos leilões brasileiros sob a ótica dos players atuantes no cenário internacional), passasse a ser plenamente disciplinada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), competindo à ANP o aspecto da execução das normas estabelecidas.
10. Outro processo ligado à PCL foi a Auditoria Operacional que teve por objetivo avaliar os processos de concessão e de controle e, também, a eficácia dos regimes tributários e aduaneiros especiais de utilização econômica e de industrialização de bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro-Sped e Repetro-Industrialização), objeto do TC 029.070/2024-4, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz e que redundou no Acórdão 524/2024, deste Plenário. No referido aresto, esta Corte apontou que as políticas de uso local no setor de O&G de incentivo ao setor estavam acarretando substancial redução da relevância dos impostos de importação a ele relacionados, visto a constatação de que a referida fonte de receita estar se tornando cada vez menos significativa.



11. Por fim, destaco o TC 012.039/2016-0, sob a relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que tratou de Auditoria realizada na Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) com o objetivo de fiscalizar os procedimentos administrativos e instrumentos contratuais que resultaram na contratação da plataforma replicante P-66, considerando as intersecções com outras plataformas replicantes. Na oportunidade, ao prolar o Acórdão 1.143/2023, o Plenário, nada obstante tenha identificado, em relação ao contrato das plataformas replicantes, indícios de cometimento de ilícitos graves, tais como pagamento de vantagens indevidas e fraude na execução contratual, e determinar o apensamento do feito ao TC 026.119/2021-8, ora sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, para aprofundamento das análises, trouxe considerações acerca de aspectos específicos da contratação, notadamente sobre o alto custo decorrente da estratégia de emprego do conteúdo local como forma de incentivar o desenvolvimento da indústria local de manufatura no setor, em função da baixa competitividade da indústria nacional.
12. Feitas essas observações, anoto 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 de risco, oportunidade, materialidade e relevância.
13. No que respeita à materialidade, a AudPetróleo destaca que, apenas no ano de 2022, os investimentos relacionados à Política de Conteúdo Local de O&G alcançaram aproximadamente de 15 bilhões de reais, ao passo que ano seguinte, 2023, esse valor chegou à casa de 20 bilhões de reais, conforme dados da ANP apresentados nos Painéis Dinâmicos de Investimentos em Conteúdo Local, montantes que apontam a expressividade da PCL no setor, a reforçar ainda mais a importância de uma fiscalização aprofundada acerca da sua execução e resultados obtidos.
14. Quanto ao procedimento, a AudPetróleo deverá submeter ao meu gabinete, oportunamente, a matriz de planejamento da fiscalização para fins de análise e eventuais contribuições.
15. Por derradeiro, nada obstante se trate de ação de controle futura, cuja iniciativa, por sua natureza, deve ter a 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 SecexEnergia e VOTO no sentido que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1067/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.932/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de proposta de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, cujo objetivo é avaliar a Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural, verificando se ela está alcançando os resultados planejados e produzindo os efeitos previstos, especialmente quanto ao aumento da participação da indústria nacional de bens e serviços nos projetos de Exploração e Produção.

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 AudPetróleo, 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, para a adoção das providências pertinentes.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1067-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 004.997/2018-2

Natureza: Pedido de Reexame (em Representação)

Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)

Recorrentes: Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15);
Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Jorge Luiz
Zelada (447.164.787-34); José Sergio Gabrielli de Azevedo
(042.750.395-72); Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87);
e Pedro Augusto Bonésio (971.777.418-87)

SUMÁRIO: PEDIDOS DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. PETROBRAS. PROJETO SONDAS. CONTRATAÇÃO DE 28 UNIDADES DE PERFURAÇÃO COM O GRUPO SETE BRASIL. EMPRESA RECÉM-CRIADA E FINANCEIRAMENTE DEPENDENTE. RUPTURA COM A ESTRATÉGIA ORIGINAL DE DIVERSIFICAÇÃO. RISCOS EXCESSIVOS ASSUMIDOS. DECISÕES TEMERÁRIAS DA DIRETORIA EXECUTIVA. DUPLICIDADE NAS CONTRATAÇÕES DE AGENTE FINANCEIRO. ERROS GROSSEIROS. CONHECIMENTO DOS RECURSOS E REJEIÇÃO DAS RAZÕES RECURSAIS. MANUTENÇÃO DAS MULTAS. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Início este relatório com a reprodução da instrução de mérito elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a concordância de seu diretor (peça 521, com ajustes de forma):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Almir Guilherme Barbassa (peça 453), Guilherme de Oliveira Estrella (peça 449), Jorge Luiz Zelada (peças 423 e 440), Maria das Graças Silva Foster (peças 454 a 475), Pedro Augusto Bonésio (peça 452) e José Sérgio Gabrielli de Azevedo (peça 476), contra o Acórdão 820/2023-TCU-Plenário (peça, 336). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada por determinação contida no item 9.1 do Acórdão 2.724/2017-TCU-Plenário, para apurar indícios de irregularidades relacionadas ao Projeto Sondas conduzido pela Petróleo Brasileiro S.A.;

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

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

9.2. considerar revéis, para todos os efeitos, os Srs. Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas por José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada e Maria das Graças Silva Foster, aproveitando-as em favor de Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, no que se refere à ausência de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do Pré-sal;

9.4. acolher as razões de justificativa apresentadas por Reginaldo Sarcinelli Filho, e rejeitar as razões de Renato de Souza Duque, no que se refere à alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva;

9.4.1. aplicar ao Sr. Renato de Souza Duque, em razão do disposto no item anterior, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no montante de R\$ 67.000,00 (sessenta e sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a contar da data deste Acórdão até o dia o efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Pedro Augusto Bonésio e Almir Guilherme Barbassa, no que se refere à segunda contratação do Banco Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação, bem como acolher as razões de João Carlos de Medeiros Ferraz, uma vez que não foram apresentadas evidências de sua participação nessa contratação;

9.5.1. aplicar a Pedro Augusto Bonésio e a Almir Guilherme Barbassa, individualmente, em razão da irregularidade descrita no item anterior, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a data dos efetivos recolhimentos, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, no que se refere à contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária;

9.6.1. aplicar a José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster e Renato de Souza Duque, individualmente, em razão da irregularidade descrita no item anterior, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a data dos efetivos recolhimentos, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa (art. 58, II, da LOTCU)
José Sergio Gabrielli de Azevedo	R\$ 50.000,00
Almir Guilherme Barbassa	R\$ 50.000,00
Guilherme de Oliveira Estrella	R\$ 50.000,00
Jorge Luiz Zelada	R\$ 50.000,00
Maria das Graças Silva Foster	R\$ 50.000,00
Renato de Souza Duque	R\$ 50.000,00

9.6.2. não aplicar multa a Paulo Roberto Costa em razão de seu falecimento;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. promover a oitiva dos responsáveis listados no item 9.6.1. anterior para que apresentem as considerações que entenderem pertinentes quanto à presença dos requisitos para a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60, da Lei 8.443/92.

9.9. indeferir o pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) de ingresso nos autos, uma vez não comprovada razão legítima para intervir no processo;

9.10. juntar cópia deste acórdão aos processos de prestação de contas da Petrobras de 2010 (TC 037.327/2011-9), 2011 (TC 046.733/2012-4) e 2012 (TC 033.065/2013-6), com o objetivo de avaliar, no contexto das ações e omissões relacionadas ao Projeto Sondas, o cumprimento, pelos conselheiros de administração, da obrigação de orientação e direção superior da Petrobras, bem como de outras obrigações estatutárias de vigilância e monitoramento da estratégia e gestão implementada pela Diretoria Executiva, devendo ser observada a classificação quanto à confidencialidade das peças a serem juntadas;

9.11. dar ciência desta deliberação à empresa Petróleo Brasileiro S.A. e aos responsáveis;

9.12. classificar como sigilosas as instruções e pareceres da unidade técnica (peças 288 a 290).

9.13. determinar a realização de acompanhamento para a avaliar as consequências financeiras para a Petrobras decorrentes das múltiplas demandas existentes, no Brasil e no exterior, em razão dos fatos tratados nestes autos, em especial, aquelas envolvendo os fundos de previdência complementar que

aportaram recursos no fundo de investimento, responsável por agrupar os futuros investidores do Grupo Sete Brasil.’

HISTÓRICO

2. *Cuidam os autos de representação autuada por força do item 9.1 do Acórdão 2.724/2017-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, que determinou o aprofundamento das questões levantadas pela Comissão Interna de Apuração (CIA), criada pela Petrobras para investigar possíveis irregularidades relacionadas ao Projeto Sondas, bem como aos contratos firmados pelas sociedades integrantes do Grupo Sete Brasil com a Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), conforme discriminado no Relatório CIA DE&P 251/2015 (peça 8, p. 36, até a peça 9, p. 13):*
 - ‘6.1 Falta de evidências da realização de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do Pré-sal;
 - 6.2 Falta de análise técnica detalhada sobre a viabilidade de construção de sondas no Brasil antes da constituição do GT para viabilização;
 - 6.3 Possível vazamento de informações sobre o processo de contratação do consultor financeiro em favor do Santander, que gerou sua contratação por preço bastante inferior ao das demais propostas e à orçamentação da Petrobras, e posterior contratação do banco, num segundo contrato, por inexigibilidade, com valor relevante;
 - 6.4 Segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação;
 - 6.5 Alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva;
 - 6.6 Aprovação da estratégia de estruturação financeira da construção de sondas no Brasil sem embasamento adequado (cheque em branco para o Sr. Ferraz);
 - 6.7 Interferência do ex-diretor Duque e do ex-empregado João Carlos Ferraz com vistas a beneficiar a Sete Brasil, conforme e-mails trocados entre o ex-empregado João Ferraz, ex-diretor Duque e ex-presidente Gabrielli, no período de 29/3 a 7/4/2011, resultando na recusa dos GEs E&P-SERV e E&P-CPM em assinar o DIP E&P-SERV 94/2011;
 - 6.8 Contrato de Cooperação celebrado em benefício dos investidores da Sete Brasil sem parecer jurídico;
 - 6.9 Falta de competitividade na licitação das 21 sondas;
 - 6.10 Conflitos de interesses.’
3. *Após o início da Operação Lava-Jato (OLJ), em razão das reportagens noticiando o recebimento de propina pelo ex-funcionário da Petrobrás e ex-presidente da Sete Brasil, Sr. João Carlos de Medeiros Ferraz, a Petrobras instaurou uma Comissão Interna de Apuração (CIA) com o objetivo de averiguar, investigar e auditar possíveis irregularidades no processo de constituição do Projeto Sondas, bem como nos contratos firmados pelas sociedades integrantes do Grupo Sete Brasil com a Petrobras ou Petrobras Netherlands BV – PNBV (peça 5, p. 11).*
4. *As apurações da referida comissão centraram-se: i) na estruturação financeira do Projeto Sondas; e ii) nas licitações para contratação de unidades de perfuração marítima (sondas), conduzidas paralelamente pela Diretoria de Serviços de Engenharia e pela Diretoria de Exploração e Produção (peça 5, p. 12-13).*
5. *Considerando-se as admissões de culpa pela prática de atos de corrupção por ex-empregados da Petrobras que integraram o quadro diretivo da Sete Brasil, a CIA adotou a premissa de investigar a ocorrência de fraude nos processos, praticadas isoladamente ou em conjunto pelos ex-empregados Pedro José Barusco Filho e João Carlos de Medeiros Ferraz, com ênfase neste último, que foi o responsável pela condução da estruturação da Sete Brasil e o primeiro presidente da referida empresa (peça 5, p. 13).*
6. *Após a realização dos trabalhos, o relatório final da CIA (peças 5 a 9) apontou a ocorrência das seguintes irregularidades: i) falta de evidências da realização de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do pré-sal (peça 8, p. 37); ii) falta de análise técnica detalhada sobre a viabilidade de construção de sondas no Brasil antes da constituição do Grupo de Trabalho (GT) para viabilização técnica de construção de sondas e seus riscos (peça 8, p. 37; peça 9, p. 1); iii) possível vazamento de informações sobre o processo de contratação do consultor financeiro em favor do Santander, que gerou sua contratação por preço bastante inferior ao das demais propostas e à orçamentação da Petrobras (peça 9, p. 2); iv) segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 9, p. 3); v) alteração de estratégia de contratação da licitação das*

sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (peça 9, p. 4); vi) aprovação da estratégia de estruturação financeira da construção de sondas no Brasil sem embasamento adequado (peça 9, p. 5); vii) interferência do ex-diretor Sr. Renato de Souza Duque e do ex-empregado Sr. João Carlos de Medeiros Ferraz com vistas a beneficiar a Sete Brasil (peça 9, p. 7); viii) contrato de cooperação celebrado em benefício dos investidores da Sete Brasil sem parecer jurídico (peça 9, p. 9); ix) falta de competitividade na licitação das 21 sondas (peça 9, p. 10); e x) conflito de interesse (peça 9, p. 11).

Tabela 1 - Listagem de irregularidades e responsáveis apontados pelo Relatório CIA (peças 5 a 9)

Irregularidade	Responsável	Cargo	Período de exercício
Falta de evidências da realização de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do pré-sal	Guilherme de Oliveira Estrela	Diretor de Exploração e Produção (E&P)	01/02/2003 a 13/02/2012
Falta de análise técnica detalhada sobre a viabilidade construção de sondas no Brasil antes da constituição do Grupo de Trabalho (GT) para viabilização técnica de construção de sondas e seus riscos	Guilherme de Oliveira Estrela Renato de Souza Duque	Diretor de Exploração e Produção (E&P) Diretor de Serviços	01/02/2003 a 13/02/2012 01/02/2003 a 29/04/2012
Possível vazamento de informações sobre o processo de contratação do consultor financeiro em favor do Santander, que gerou sua contratação por preço bastante inferior ao das demais propostas e à orçamentação da Petrobras	João Carlos de Medeiros Ferraz	Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças	01/12/2008 a 31/05/2011
Segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação	João Carlos de Medeiros Ferraz	Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças	01/12/2008 a 31/05/2011
Alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva	Renato de Souza Duque	Diretor de Serviços	01/02/2003 a 29/04/2012
	Reginaldo Sarcinelli Filho	Gerente Setorial de Engenharia	01/04/2006 a 30/11/2009
	Reginaldo Sarcinelli Filho	Gerente Geral de Engenharia	01/12/2009 a não consta
	José Sérgio Gabrielli de Azevedo	Presidente	22/07/2005 a 13/02/2012
Aprovação da estratégia de estruturação financeira da construção de sondas no Brasil sem embasamento adequado	Guilherme de Oliveira Estrela	Diretor de Exploração e Produção (E&P)	01/02/2003 a 13/02/2012
	Renato de Souza Duque	Diretor de Serviços	01/02/2003 a 29/04/2012
	Almir Guilherme Barbassa	Diretor Financeiro	22/07/2005 a 06/02/2015
	Paulo Roberto Costa	Diretor de Abastecimento	15/04/2003 a 29/04/2012
	Maria das Graças da Silva Foster	Diretora de Gás e Energia	15/04/2003 a 12/02/2012
	Jorge Luiz Zelada	Diretor da Área Internacional	04/03/2008 a 20/07/2012
	Pedro José	Gerente Executivo	21/02/2003 a 10/03/2011

<i>Irregularidade</i>	<i>Responsável</i>	<i>Cargo</i>	<i>Período de exercício</i>
	Barusco Filho	de Engenharia	
	Pedro Augusto Bonésio	Gerente Executivos de Finanças	01/04/2006 a 31/05/2011
	José Luiz Roque	Gerente Executivo de E&P-CPM	01/05/2010 a 08/02/2012
	Erardo Gomes Barbosa Filho	Gerente Executivo de E&P-SERV	01/08/2004 a 08/02/2012
	João Carlos de Medeiros Ferraz	Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças	01/12/2008 a 31/05/2011
<i>Interferência do ex-diretor Sr. Renato de Souza Duque e do ex-empregado Sr. João Carlos de Medeiros Ferraz com vistas a beneficiar a Sete Brasil</i>	Guilherme de Oliveira Estrela	Diretor de Exploração e Produção (E&P)	01/02/2003 a 13/02/2012
	Renato de Souza Duque	Diretor de Serviços	01/02/2003 a 29/04/2012
	João Carlos de Medeiros Ferraz	Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças	01/12/2008 a 31/05/2011
<i>Contrato de cooperação celebrado em benefício dos investidores da Sete Brasil sem parecer jurídico</i>	João Carlos de Medeiros Ferraz	Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças	01/12/2008 a 31/05/2011
	Roberto Alfradique Vieira de Macedo	Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças	01/06/2011 a 31/08/2012
<i>Falta de competitividade na licitação das 21 sondas</i>	João Carlos de Medeiros Ferraz	Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças	01/12/2008 a 31/05/2011
<i>Conflitos de interesse</i>	João Carlos de Medeiros Ferraz	Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças	01/12/2008 a 31/05/2011

Fonte: elaboração própria com base nas informações do Relatório CIA (peças 5 a 9).

7. Além das referidas irregularidades, o Relatório da Comissão Interna de Apuração apontou um prejuízo total de R\$ 987.000.000,00 à Petrobras (peça 9, p. 13). Conforme descrito no referido documento, a Petrobras investiu diretamente cerca de R\$ 415.000.000,00 na Sete Brasil e cerca de R\$ 361.000.000,00 no FIP Sondas (Fundo de Investimento em Participações Sondas). Por seu turno, a PNBV investiu aproximadamente US\$ 57.000.000,00, montante equivalente a R\$ 211.000.000,00 na cotação da época (3,70 R\$/US\$).
8. Ademais, o referido relatório destacou alguns riscos do projeto, notadamente: i) risco de mercado, decorrente da decisão de contratar uma quantidade significativa de sondas em um período curto de tempo; ii) risco de demanda, decorrente do risco assumido pela Petrobras de ficar com excesso de sondas caso houvesse uma redução da demanda; iii) risco de operação, tendo em vista que para viabilizar a Sete Brasil, a PNBV assinou contratos de operação com a Petrobras e entrou como acionista classe B (acionista operador) em sete SPEs (sociedades de propósito específico) da Sete Brasil; iv) risco de financiamento, no qual a Companhia assumiu os riscos referentes aos custos de financiamento da Sete Brasil para a

construção das sondas do Primeiro Sistema; e v) riscos de processos judiciais, decorrente do envolvimento da Petrobras na estruturação financeira que resultou na criação da Sete Brasil e no processo de captação de investidores (peça 9, p. 14-15).

9. Ao analisar as informações contidas no Relatório CIA, a unidade técnica verificou a necessidade de adoção de algumas medidas saneadoras para suprir lacunas documentais, a exemplo de atas do Conselho de Administração (CA) e da Diretoria Executiva, além de documentos internos do sistema Petrobras (DIP) necessários à análise das condutas, razão pela qual a unidade técnica propôs a realização de diligência à Petrobras (peça 16, p. 12-16).
10. Na sequência, em posse da documentação solicitada à Companhia e após descrever os principais marcos do Projeto Sondas na Petrobras (peça 55, p. 11-16), a unidade técnica elencou os seguintes achados: i) falta de evidências da realização de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do Pré-sal (peça 55, p. 16-21); ii) segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 55, p. 21-30); e iii) alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (peça 55, p. 30-35).
11. A tabela abaixo apresenta os responsáveis chamados em audiência em decorrência da falta de evidências da realização de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do Pré-sal (peça 55, p. 16-21).

Tabela 2 - Rol de responsáveis chamados em audiência pela falta de evidências da revisão da demanda por sondas

Responsável	Conduta	Fonte
Guilherme de Oliveira Estrella	Não adotar providências, durante o período de 2009 a 2012, com vistas a revisar o número necessário de sondas para atender à demanda do pré-sal, quando deveria ter sugerido à Diretoria Executiva reduzir o número de sondas a serem contratadas, de acordo com estudos posteriores acerca da demanda projetada.	Peça 55, p. 21
José Sergio Gabrielli de Azevedo		
Almir Guilherme Barbassa		
Guilherme de Oliveira Estrella	Autorizar, em 9/2/2012, a contratação de 26 unidades com a Sete Brasil e a Ocean Rig , a serem construídas no Brasil,	Peça 55, p. 21
Jorge Luiz Zelada	que, somadas às já autorizadas, totalizavam 45 unidades, a	
Maria das Graças Silva Foster	despeito de a demanda ter sido estimada internamente em	
Paulo Roberto Costa	quarenta unidades.	
Renato de Souza Duque		

Fonte: elaboração própria com base na instrução da unidade técnica (peça 55, p. 16-21).

12. A tabela a seguir apresenta o rol de responsáveis chamados em audiência em virtude da segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 55, p. 21-31).

Tabela 3 - Rol de responsáveis chamados em audiência pela segunda contratação do Santander, por inexigibilidade

Responsável	Conduta	Fonte
Pedro Augusto Bonésio	Submeter à Diretoria de Finanças, em 03/03/2010, por meio do DIP FINANÇAS 68/2010, proposta que representava concordância quanto à contratação do Santander como	Peça 55, p. 30

Almir Guilherme Barbassa	estruturador financeiro (Arranger), na medida em que o escopo do segundo contrato continha serviços já incluídos no escopo do primeiro contrato com o Banco Santander e que existia complementariedade necessária entre o segundo e o primeiro contrato, representando restrição ao caráter competitivo da licitação.
João Carlos de Medeiros Ferraz	Participar ativamente e contribuir para a contratação do Banco Santander como estruturador financeiro (Arranger), por inexigibilidade de licitação, sem considerar a Peça 55, p. 31 sobreposição de objetos e a restrição ao caráter competitivo da licitação.

Fonte: elaboração própria com base na instrução da unidade técnica (peça 55, p. 21-31)

13. Finalmente, a tabela abaixo apresenta a listagem dos responsáveis chamados em audiência em decorrência da alteração da estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (peça 55, p. 31-35).

Tabela 4 - Rol de responsáveis chamados em audiência em virtude da alteração da quantidade de unidades a serem licitadas, sem autorização da Diretoria Executiva

Responsável	Conduta	Fonte
Reginaldo Sarcinelli Filho	Alterar o objeto do Convite Internacional 0003554.09.8, em 23/03/2010 e 07/04/2010, por meio das circulares 21-CRT-PNBV-7DRU-3554-0021 e 25-CRT-PNBV-7DRU-3554-0025, de 1 (um) lote de 7 (sete) unidades para até 4 (quatro) lotes de 7 (sete) unidades, sem autorização prévia da Diretoria Executiva ou parecer jurídico específico prévio e em desrespeito ao limite de competência para a alteração, tendo contribuído diretamente para o insucesso da licitação promovida pelo E&P e, consequentemente, para forçar a alteração da estratégia para viabilizar a construção de 28 (vinte e oito) sondas no Brasil.	Peça 55, p. 35
Renato de Souza Duque	Ordenar a alteração do objeto do Convite Internacional 0003554.09.8, em 23/03/2010 e 07/04/2010, por meio das circulares 21-CRT-PNBV-7DRU-3554-0021 e 25-CRT-PNBV-7DRU-3554-0025, de 1 (um) lote de 7 (sete) unidades para até 4 (quatro) lotes de 7 (sete) unidades, sem autorização prévia da Diretoria Executiva ou parecer jurídico específico prévio e em desrespeito ao limite de competência para a alteração, tendo contribuído diretamente para o insucesso da licitação promovida pelo E&P e, consequentemente, para forçar a alteração da estratégia para viabilizar a construção de 28 (vinte e oito) sondas no Brasil.	Peça 55, p. 35

Fonte: elaboração própria com base na instrução da unidade técnica (peça 55, p. 31-35)

14. Após a regular notificação dos interessados (peças 76, 77, 78, 79, 80, 81, 102) e a análise de diversos pedidos de prorrogação de prazo (peças 83, 89, 90, 92, 93, 94, 111, 148), os responsáveis apresentaram razões de justificativa (peças 110, 116, 132-138, 146, 156, 157, 170, 172-194), com exceção dos Srs. Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, que não apresentaram defesa.
15. Na sequência, antes de avaliar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, a unidade técnica optou por complementar a instrução anterior (peça 55), com o objetivo de 'demonstrar que a Diretoria Executiva da Petrobras, ao autorizar que toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas fosse contratada com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, permitiu que a

Petrobras assumisse riscos financeiros e operacionais excessivos, previamente delineados, e de forma imprudente' (peça 231, p. 10).

16. De acordo com a referida instrução complementar, objetivava-se 'demonstrar também que outros responsáveis, cujas condutas serão individualizadas e discriminadas, praticaram, em sequência, diversos atos de gestão ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que, em conjunto, contribuíram de modo significativo para que a Petrobras sofresse prejuízos com a participação societária na Sete Brasil e no FIP Sondas' (peça 231, p. 10).
17. Na referida instrução (peça 231), a unidade técnica adicionou o achado 'contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária' (peça 231, p. 10-51), propondo-se nova audiência dos responsáveis conforme descreve a tabela a seguir.

Tabela 5 - Rol de responsáveis por autorizar a contratação de toda a demanda de sondas com um único grupo econômico

Responsável	Conduta	Fonte
José Sérgio Gabrielli de Azevedo	Autorizar que toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas fosse contratada com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária, apesar de alertas e recomendações contidos em documentos de suporte à decisão. Os riscos assumidos materializaram-se com a necessidade de aportes de capital em proporção/valor maior do que o previsto inicialmente e com a não obtenção do financiamento esperado, tornando o Projeto Sondas inviável financeiramente.	Peça 231, p. 51
Almir Guilherme Barbassa		
Guilherme de Oliveira Estrella		
Jorge Luiz Zelada		
Maria das Graças Silva Foster		
Paulo Roberto Costa		
Renato de Souza Duque		

Fonte: elaboração própria com base na instrução da unidade técnica (peça 231, p. 10-51)

18. Na mesma oportunidade, foi incluído o achado 'dano ao patrimônio da Petrobras causado por perdas de valores investidos no Projeto Sondas' (peça 231, p. 51-60), propondo a citação dos Srs. João Carlos de Medeiros Ferraz, Pedro José Barusco Filho e Renato de Souza Duque.
19. Em relação ao que interessa ao presente processo, ao final da terceira instrução da unidade técnica foram propostas audiências relacionadas às seguintes irregularidades: i) falta de evidências da realização de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do Pré-sal (peça 55, p. 16-21); ii) segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 55, p. 21-30); iii) alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (peça 55, p. 30-35); e iv) contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária (peça 231, p. 51).
20. Em análise de mérito referente às razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, a unidade técnica propôs acatar as razões de justificativa apresentadas por José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada e Maria das Graças Silva Foster, conclusão que propôs ser aproveitada em favor de Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, no que se refere à irregularidade relacionada à falta de evidências da realização de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do Pré-sal (peça 288, p. 88; peças 289 e 290).

21. Ademais, a instrução da unidade técnica propôs acatar as razões de justificativa apresentadas por Reginaldo Sarcinelli Filho em relação à alteração da estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzidas pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P, que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (peça 288, p. 89, peças 289 e 290).
22. Na mesma oportunidade, a unidade técnica propôs rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Pedro Augusto Bonésio, Almir Guilherme Barbassa e João Carlos de Medeiros Ferraz, no que se refere à segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 288, p. 88; peças 289 e 290).
23. Do mesmo modo, a unidade técnica propôs a rejeição das justificativas apresentadas pelos responsáveis no tocante à contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária (peça 288, p. 88; peças 289 e 290).
24. Por sua vez, o Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, além de acatar a maioria das propostas da unidade técnica, decidiu por acolher as razões de justificativa do Sr. João Carlos de Medeiros Ferraz, uma vez que não teriam sido apresentadas evidências de sua participação na segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 336, p. 2).
25. Portanto, após o Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, restaram as seguintes irregularidades: i) segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 55, p. 21-30); ii) alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (peça 55, p. 30-35); e iii) contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária (peça 231, p. 51). A tabela a seguir apresenta o rol de responsáveis que continuam a figurar no processo após a decisão ora recorrida.

Tabela 6 - Rol de responsáveis por irregularidade

Responsável	Irregularidade	Acórdão 820/2023 - Plenário
Pedro Augusto Bonésio	Segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 55, p. 21-30)	9.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Pedro Augusto Bonésio e Almir Guilherme Barbassa, no que se refere à segunda contratação do Banco Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação, bem como acolher as razões de João Carlos de Medeiros Ferraz, uma vez que não foram apresentadas evidências de sua participação nessa contratação;
Almir Guilherme Barbassa		
Renato de Souza Duque	Alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (peça 55, p. 31-35)	9.4. acolher as razões de justificativa apresentadas por Reginaldo Sarcinelli Filho, e rejeitar as razões de Renato de Souza Duque, no que se refere à alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva;
José Sergio Gabrielli de Azevedo	Contratação de toda a	9.6. rejeitar as razões de justificativa

<i>Responsável</i>	<i>Irregularidade</i>	<i>Acórdão 820/2023 - Plenário</i>
<i>Almir Guilherme Barbassa</i>	<i>demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária (peça 231, p. 51)</i>	<i>apresentadas por José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, no que se refere à contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária;</i>
<i>Guilherme de Oliveira Estrella</i>		
<i>Jorge Luiz Zelada</i>		
<i>Maria das Graças Silva Foster</i>		
<i>Paulo Roberto Costa</i>		
<i>Renato de Souza Duque</i>		

Fonte: elaboração própria com base nas informações do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário (peça 336)

26. Irresignados com a referida decisão, os Srs. Jorge Luiz Zelada, Guilherme de Oliveira Estrella, Almir Guilherme Barbassa, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Pedro Augusto Bonésio e a Sra. Maria das Graças Silva Foster opuseram embargos de declaração (peças 361, 371, 381, 384, 390 e 388), que foram conhecidos e, no mérito, rejeitados nos termos do Acórdão 2.452/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 403).
27. Novamente, não satisfeitos com o desenrolar do processo, os responsáveis Almir Guilherme Barbassa (peça 453), Guilherme de Oliveira Estrella (peça 449), Jorge Luiz Zelada (peça 423), José Sergio Gabrielli de Azevedo (peça 476), Maria das Graças Silva Foster (peça 454) e Pedro Augusto Bonésio (peça 452) apresentaram pedido de reexame, com fundamento nos arts. 285 e 286 do Regimento Interno do TCU, contra a decisão prolatada no bojo do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.
28. A seguir, apresenta-se uma análise sobre todos os argumentos apresentados pelas defesas nos respectivos recursos capazes de, em tese, infirmar a decisão recorrida.
- ADMISSIBILIDADE**
29. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 424, 483, 484, 485, 486 e 487), ratificados pelo Exmo. Ministro Relator Jorge Oliveira (peças 427, 489), que concluiu pelo conhecimento dos recursos, conferindo efeito suspensivo aos subitens 9.1, 9.5, 9.5.1, 9.6, 9.6.1 e 9.7 do acórdão recorrido.
- EXAME DE MÉRITO**
- Delimitação da análise de mérito**
30. Como o Sr. Renato de Souza Duque não apresentou defesa, mantendo-se revel, as questões analisadas na presente instrução tratam exclusivamente das irregularidades relacionadas à: i) segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (Irregularidade I); e ii) contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária (Irregularidade II).
31. No tocante à Irregularidade I, além da alegada ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, as principais questões recursais versam sobre a ausência de pressupostos para responsabilização subjetiva dos gestores, eventual afronta ao contraditório e à ampla defesa, bem como sobre os critérios utilizados na dosimetria das sanções aplicadas aos responsáveis.
32. Em relação à contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, as principais questões recursais também dizem respeito aos pressupostos para a responsabilização dos gestores por omissão no dever de cuidado, nomeadamente em relação à (in)existência de nexos causal entre a conduta tida como irregular e o resultado danoso, bem como

a (in)existência de elementos fáticos capazes de influenciar a dosimetria da reprimenda aplicada aos responsáveis.

33. De maneira mais objetiva, pode-se elencar as seguintes questões relacionadas à Irregularidade II: i) existem pressupostos para a responsabilização dos integrantes do órgão colegiado responsável pela aprovação da estratégia de contratação de 28 sondas com o mesmo grupo econômico? ii) foram assumidos riscos não permitidos pela Diretoria Executiva, que possam ser considerados incomuns para uma empresa de petróleo e gás natural, e que terminaram por se concretizar no resultado apontado como ilegítimo ou antieconômico? iii) na interpretação dos fatos relacionados ao caso concreto, foram considerados os obstáculos, as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, notadamente a necessária observância dos índices de conteúdo local das unidades de perfuração marítima em questão? e iv) a dosimetria das multas aplicadas considerou a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos decorrentes do suposto ato ilícito, as circunstâncias agravantes ou atenuantes aplicáveis ao caso concreto, bem como os antecedentes dos responsáveis?

Considerações gerais a respeito da organização lógica da análise

34. Nos termos do art. 281 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, não se aproveitando, todavia, os fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.
35. Destaca-se que na presente oportunidade, os fundamentos apresentados pelos recorrentes, em sua imensa maioria, podem ser considerados como circunstâncias objetivas relacionadas às seguintes teses: i) ocorrência da prescrição da pretensão punitiva; ii) princípio da estrita separação de competência e princípio da confiança em órgãos colegiados; iii) regularidade no processo de tomada de decisão pela Diretoria Executiva, incluindo: iii.1) ausência de dolo ou erro grosseiro; iii.2) regular assunção de riscos pela Companhia; e iii.3) ausência de nexo de causalidade entre a conduta da Diretoria Executiva e o resultado danoso; iv) impossibilidade de responsabilização de administrador por atos ilícitos de outros administradores; v) existência de elementos sobre a política do Governo Federal para o desenvolvimento da indústria nacional da construção naval; vi) prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão do lapso temporal decorrido entre a data do fato e a audiência do responsável; vii) ausência de dosimetria na aplicação da sanção; viii) não consideração pela decisão recorrida dos obstáculos, dificuldades reais ou circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do(a) responsável; e ix) inexistência de sobreposição dos escopos dos contratos de **financial advisor** e **arranger**.
36. Nesse sentido, as alegações serão enfrentadas de maneira consolidada por tese, tendo em vista se tratar de argumentos eminentemente objetivos que podem ser aproveitados para todos os responsáveis. Subsidiariamente, serão apresentados e analisados os fundamentos de natureza exclusivamente pessoal, de forma a tornar a análise e a leitura do documento mais fluida e objetiva, sem negligenciar, no entanto, as argumentações apresentadas pelos responsáveis.
37. Ainda em relação à estrutura da análise, o presente exame encontra-se subdividido em quatro subtópicos: os dois primeiros concernentes a questões preliminares; e os últimos destinados à análise de mérito da questão.
38. No primeiro subtópico, verifica-se a (in)ocorrência de lapso temporal apto a caracterizar a prescrição da pretensão punitiva, nos termos da Resolução TCU 344/2022. Na sequência, analisa-se eventual prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão do lapso temporal decorrido entre a data do fato e a audiência do responsável.
39. Em seguida, são consideradas as alegações apresentadas pelos recorrentes no tocante à irregularidade relacionada à segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação. Finalmente, analisam-se os argumentos apresentados pelas respectivas defesas no tocante à contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma alegadamente imprudente e temerária.

Da suposta ocorrência de prescrição da pretensão punitiva

Alegações dos recorrentes

40. Inicialmente, alegam que, considerando-se que o prazo prescricional da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas da União é de 5 (cinco) anos, nos termos da Resolução TCU

344/2022, bem como as datas dos fatos ora em exame, que ocorreram entre 2010 e 2012, haveria ocorrido o decurso de prazo superior a 5 (cinco) anos (peça 454, p. 5-8; peça 476, p. 6-7; peça 453, p. 7-8; peça 452, p. 4-6).

41. No tocante à Irregularidade I (segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação), os recorrentes defendem que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional, deveria ser o dia 3/3/2010, pois seria a data de propositura do DIP FINANÇAS 68/2010, quando o ex-Diretor de Finanças teria submetido o referido documento à apreciação da Diretoria (peça 453, p. 10; e peça 452, p. 9).
42. Por seu turno, em relação à Irregularidade II (contratação de 28 sondas com um mesmo grupo econômico com empresa recém-criada, assumindo riscos de crédito, financeiros e operacionais excessivos, de forma supostamente imprudente e temerária), os responsáveis alegam que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional, deveria ser o dia 9/2/2012, tendo em vista ser o ato que concretiza a suposta omissão da Diretoria Executiva (peça 449, p. 2; peça 454, p. 8; peça 476, p. 8; e peça 423, p. 7).
43. Alegam que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional que mais se coaduna com a Lei 9.873/1999 e com a jurisprudência predominante do STF é aquela que adota como marco inicial a data da prática do ato ilícito (peça 454, p. 8-9; peça 476, p. 9; peça 453, p. 10; peça 452, p. 8-9).
44. Argumentam que, ainda que não fosse considerada a data de propositura do DIP FINANÇAS 68/2010 (Irregularidade I) ou data da última reunião da Diretoria Executiva (Irregularidade II) como termo inicial, a data do conhecimento do fato pelo Tribunal de Contas da União teria sido muito anterior à data adotada no voto do Ministro Relator, que considerou o termo inicial para a contagem do prazo prescricional a data em que foi proferido o Acórdão 2724/2017-TCU-Plenário, alegando que teria sido nessa data que o Tribunal teria tomado conhecimento das irregularidades.
45. Aduzem que a audiência dos responsáveis para apresentação de suas razões de justificativa somente teria se efetivado muito tempo depois da ocorrência dos fatos, conforme destacado na tabela a seguir.

Tabela 7 - Lapso temporal entre a data da irregularidade e a primeira notificação dos responsáveis

Responsável	Irregularidade	Data do fato	Data da audiência	Lapso temporal (anos)
Almir Guilherme Barbassa	I	03/03/2010	27/02/2020	9,99
	II	09/02/2012	27/02/2020	8,05
Guilherme de Oliveira Estrella	II	09/02/2012	28/03/2020	8,14
Pedro Augusto Bonésio	I	03/03/2010	27/02/2020	9,99
Jorge Luiz Zelada	II	09/02/2012	27/02/2020	8,05
Maria das Graças Silva Foster	II	09/02/2012	09/06/2020	8,34
José Sérgio Gabrielli de Azevedo	II	09/02/2012	30/05/2020	8,31

Fonte: elaboração própria a partir dos argumentos recursais (peça 454, p. 11-12; peça 453, p. 12; peça 449, p. 2; peça 423, p. 11; peça 452, p. 11; peça 476, p. 11)

46. Consideram que a possibilidade de se interromper a prescrição antes da notificação da parte viabiliza que qualquer pessoa fique indefinidamente sujeita ao poder sancionatório estatal, uma vez que seria possível que a Administração formalizasse sucessivos atos processuais classificados como ato inequívoco de apuração do fato, para manter válido o processo (peça 454, p. 12; peça 476, p. 11; peça 476, p. 11; peça 453, p. 13; peça 452, p. 11).
47. Ainda neste sentido, afirmam que, nos termos dos precedentes colacionados pelas respectivas defesas, os atos praticados pela Administração antes da ciência do acusado não interrompem a prescrição aplicável ao Tribunal de Contas da União, sendo certo que a citação para o processo de contas seria a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita (peça 453, p. 13-17; peça 423, p. 8; peça 452, p. 15).
48. Ademais, alegam que eventual ato de investigação dos fatos que não contenha medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao responsável não caracteriza

marco interruptivo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (peça 423, p. 10; peça 454, p. 16; peça 476, p. 16; peça 453, p. 18-19; peça 452, p. 15).

49. Por fim, Jorge Luiz Zelada argumenta que, no caso concreto, não houve a individualização da conduta do recorrente no Relatório CIA, razão pela qual entende que o referido documento não pode ser utilizado como marco interruptivo da prescrição (peça 423, p. 9).

Da análise acerca da suposta ocorrência de prescrição da pretensão punitiva

Do termo inicial do prazo prescricional segundo a Resolução TCU 344/2022

50. A Resolução TCU 344/2022 estabelece, em seu art. 4º, que o prazo de prescrição será contado: i) da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas; ii) da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial; iii) do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas; iv) da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade; e v) do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.
51. Não obstante os recorrentes alegarem que o termo inicial no caso concreto deveria ser a data da ocorrência do fato, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, pode-se entender que o termo inicial no presente caso deve ser dado pela data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorreu a irregularidade.
52. Nesse sentido, no caso concreto, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional deve ser dado pela data da conclusão do Relatório da Comissão Interna de Apuração (Relatório CIA), instituída pela Petrobras para averiguar, investigar e auditar possíveis irregularidades no processo de constituição do Projeto Sondas, que foi concluído em 15 de abril de 2016.
53. A propósito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União caminha no sentido de considerar que em representação originada de fiscalização, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional deve ser a data em que foi produzido o respectivo relatório, nos termos do Acórdão 2506/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia.
- Acórdão 2506/2023-Plenário - Min. Antonio Anastasia
'Em representação originada de fiscalização realizada pela CGU, o termo inicial para contagem do prazo prescricional deve ser a data em que foi produzido o relatório de fiscalização pelo órgão de controle interno (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data de recebimento da representação pelo TCU (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022).' (grifos adicionados)
54. Desta forma, nos termos da Resolução TCU 344/2022, constata-se que o termo inicial da prescrição para o presente processo deve ser dado pela data em que foi produzido o relatório de fiscalização pela Comissão Interna de Apuração de irregularidades no Projeto Sondas.
55. Assim, analisando-se o processo de representação que deu origem ao presente processo, verifica-se que o Relatório CIA foi concluído em **15/4/2016**, devendo, pois, ser esta data considerada como termo inicial para a contagem do prazo prescricional no âmbito do presente processo.
- Dos marcos interruptivos da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União**
56. No tocante aos marcos interruptivos da prescrição ordinária, a Resolução TCU 344/2022 estabelece, em seu art. 5º, que a prescrição se interrompe: i) pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital; ii) por qualquer ato inequívoco de apuração do fato; iii) por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; e iv) pela decisão condenatória recorrível.
57. Por outro lado, o art. 5º, § 3º, do referido diploma normativo, determina que não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.
58. Ademais, o art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022 estabelece que não corre o prazo de prescrição sempre que prolongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazo ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado e não suficientemente documentado nas manifestações processuais.
59. Em relação à prescrição intercorrente, ainda nos termos do referido normativo interno, nos processos sancionadores ou de ressarcimento perante o Tribunal de Contas da União incide a prescrição

intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Contudo, a prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º, § 1º, interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

60. Vale ressaltar ainda que, por força do art. 8º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022, as causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.
61. Nesse ponto, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de reconhecer não só a aplicação da prescrição quinquenal, com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos marcos interruptivos do prazo prescricional consignados na referida lei, tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos (MS 32.201, Relator Ministro Luís Roberto Barroso).
62. Ressalta-se que tal entendimento também foi adotado nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

63. Pela relevância, pede-se vênias para transcrever o referido dispositivo legal, **in verbis**:

Lei 9.873/1999

‘Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no **exercício** do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de **julgamento** ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

(...)

Art. 2º **Interrompe-se** a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II – por **qualquer** ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III – pela **decisão** condenatória recorrível; e

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no **âmbito** interno da administração pública federal.’

64. Da mesma forma, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União entende que a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo. Nesse sentido, encontram-se os seguintes julgados:

Acórdão 1364/2024-Plenário - Min. Jorge Oliveira

‘A prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU **pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo** (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022). A Lei 9.873/1999, ao dispor que qualquer ato inequívoco de apuração do fato (art. 2º, inciso II) interrompe o curso do prazo prescricional, ampara a incidência de múltiplas causas interruptivas.’ (grifos adicionados)

Acórdão 7055/2023-Segunda Câmara - Min. Vital do Rego

‘A prescrição **pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, a exemplo de atos inequívocos de apuração do fato ocorridos** durante a fase interna da tomada de contas especial, começando a fluir novo prazo a partir de então (art. 5º, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 344/2022).’ (grifos adicionados)

65. Como se pode observar, os marcos interruptivos da prescrição geral ou intercorrente estabelecidos pela Resolução TCU 344/2022 se encontram em estreita sintonia com o normativo legal que, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, deve regular o cálculo do prazo prescricional no âmbito dos processos sancionadores de contas.

Da suspensão do prazo prescricional em decorrência de pedido de prorrogação de prazo

66. Conforme estabelece o art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022, não corre o prazo de prescrição sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da

submissão extemporânea de elementos adicionais, 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.

67. Nesse sentido, importa destacar que no presente processo foram solicitados diversos pedidos de prorrogação de prazo pelos recorrentes, resultando em suspensão do prazo prescricional, com fundamento no art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022, conforme descreve a tabela a seguir.

Tabela 8 - Listagem dos pedidos de prorrogação de prazo deferidos no processo, que acarretam suspensão do prazo prescricional

Pedido	Interessados	Deferimento	Dias
Peça 92	Almir Guilherme Barbassa e Pedro Augusto Bonésio	Peças 105 e 107	60 dias
Peça 94	Guilherme de Oliveira Estrella	Peça 106	30 dias
Peça 103	Jorge Luiz Zelada	Peça 108	30 dias
Peça 111	Guilherme de Oliveira Estrella	Peça 114	30 dias
Peça 119	Jorge Luiz Zelada	Peça 130	30 dias
Peça 148	José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster	Peças 152 e 153	60 dias
Peça 254	Jorge Luiz Zelada	Peça 258	60 dias
Peça 255	Guilherme de Oliveira Estrella	Peça 259	30 dias
Peça 256	José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Maria das Graças Silva Foster, Almir Guilherme Barbassa	Peças 260, 261 e 262	60 dias
Peça 375	Guilherme de Oliveira Estrella	Peça 376	30 dias
Peça 377	José Sérgio Gabrielli de Azevedo	Peça 380	30 dias
Peça 378	Almir Guilherme Barbassa	Peça 380	30 dias
Peça 379	Maria das Graças Silva Foster	Peça 380	30 dias

Fonte: elaboração própria

Da interrupção da prescrição por ato inequívoco de apuração do fato

68. Outro ponto importante a ser destacado se refere a natureza jurídica da interrupção da prescrição em virtude de ato inequívoco de apuração do fato. Conforme se pode observar na jurisprudência da Corte de Contas, o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, atingindo todos os possíveis responsáveis indistintamente, tendo em vista sua natureza geral, conforme ilustram os acórdãos elencados abaixo.

Acórdão 3336/2024-Segunda Câmara - Min. Augusto Nardes

‘Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos **somente** em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.’ (grifos adicionados)

Acórdão 463/2024-Plenário - Min. Jhonatan de Jesus

‘Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis.



Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU (art. 5º, § 5º, do mesmo normativo).’ (grifos adicionados)

69. Além disso, como a lei estabelece que a interrupção se dá por qualquer ato inequívoco de apuração do fato, eventuais atos de investigação do fato que tenham por objetivo a identificação dos responsáveis podem ser considerados marcos interruptivos da prescrição, tendo em vista que a identificação dos autores é irrelevante para a ocorrência da interrupção por ‘qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato’.

Acórdão 8693/2023-Primeira Câmara - Min. Walton Alencar Rodrigues

‘Ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, **mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação.** O art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.’ (grifos adicionados)

70. Portanto, não merecem prosperar as alegações dos recorrentes de que não seria possível interromper a prescrição antes da notificação do responsável, tendo em vista que a interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato objetiva, justamente, permitir a identificação dos responsáveis, apurar as condutas irregulares e estabelecer o respectivo nexo de causalidade entre a conduta ilícita e o resultado danoso.

Das medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas

71. De fato, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União entende que em processos que envolvam a análise de diversas irregularidades, o ato de apuração relativo a uma irregularidade específica não interrompe a contagem da prescrição para as demais. Realmente, a interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória.

72. Nessa linha, encontram-se os seguintes julgados: Acórdão 668/2023-Plenário, de Relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; e Acórdão 983/2024-Plenário, de Relatoria do Ministro Jorge Oliveira. Acórdão 983/2024-Plenário - Min. Jorge Oliveira

‘Em processos que envolvam a análise de diversas irregularidades, o ato de apuração relativo a uma irregularidade específica não interrompe a contagem da prescrição para as demais. A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades **investigadas** e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória.’

Acórdão 70/2024-Segunda Câmara - Ministro-substituto Marcos Bemquerer

‘Em processos que envolvam a análise de diversas irregularidades, o ato de apuração relativo a uma irregularidade específica não interrompe a contagem da prescrição para as demais. A interrupção da prescrição **por** ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória.’

73. Não obstante, importa destacar que a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos ocorridos no âmbito do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorreu a irregularidade, nos termos do precedente colacionado a seguir.

Acórdão 1803/2023-Plenário - Min. Aroldo Cedraz

‘A prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU **se interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos ocorrido no âmbito do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorreu a irregularidade**, tenha a apuração decorrido de iniciativa própria ou de determinação do Tribunal (art. 5º, inciso II e § 4º, e art. 6º, caput e parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022).’

74. Nesse sentido, as alegações dos recorrentes não merecem prosperar, tendo em vista que, conforme detalhado no histórico da presente instrução, ao longo do presente processo houve apuração reiterada das irregularidades, analisada ao longo dos marcos interruptivos descritos no subtópico a seguir.

Do termo inicial e dos marcos interruptivos da prescrição no caso concreto

75. Feita essa breve contextualização a respeito do regramento relacionado aos marcos interruptivos da prescrição ordinária e intercorrente, apresentamos na tabela a seguir os eventos processuais que, no caso concreto, podem ser compreendidos como marcos interruptivos da prescrição geral e/ou intercorrente.



76. Vale destacar que a tabela a seguir encontra-se organizada por responsável, com o intuito de facilitar a contagem do lapso temporal entre um evento e o seguinte. Nesse sentido, como a notificação do responsável constitui ato subjetivo de interrupção da prescrição, a partir da ciência do ofício de notificação de audiência, os atos processuais seguintes estão vinculados à data da referida notificação para cada um dos responsáveis.

Tabela 9 - Marcos interruptivos da prescrição geral e intercorrente para o caso concreto (por responsável)

Atos processuais	Órgão	Data	Tempo (anos)	Efeito	Fundamento legal	Fonte
Data do Relatório Final da Comissão Interna de Apuração de Petrobrás		15/04/2016	-	Termo inicial	Resolução TCU 344/2020, art. 4º, IV	peça 9, p. 17
Acórdão Plenário 2724/2017-TCU	TCU	06/12/2017	1,64	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 1
Instrução da unidade técnica propondo a realização de diligências	TCU	18/09/2019	1,78	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 16
Instrução da unidade técnica propondo a realização de audiências	TCU	21/02/2020	0,43	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 55
Almir Guilherme Barbassa						
Ciência do ofício de notificação de audiência	TCU	27/02/2020	0,02	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 81
Instrução da unidade técnica propondo citação e audiências	TCU	08/12/2020	0,78	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 231
Ciência do ofício de notificação de audiência	TCU	15/12/2020	0,02	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 251
Acórdão Plenário 820/2023-TCU (acórdão condenatório recorrível)	TCU	03/05/2023	2,38	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, IV	peça 336
Guilherme de Oliveira Estrella						
Ciência do ofício de notificação de audiência (não registrada a ciência)	TCU	-	-	-	-	-
Instrução da unidade técnica propondo citação e audiências	TCU	08/12/2020	0,80	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 231
Ciência do ofício de notificação de audiência	TCU	14/12/2020	0,02	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 249
Acórdão Plenário 820/2023-TCU (acórdão condenatório recorrível)	TCU	03/05/2023	2,38	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, IV	peça 336
Jorge Luiz Zelada						
Ciência do ofício de notificação de audiência e citação	TCU	27/02/2020	0,02	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 76
Instrução da unidade técnica propondo citação e audiências	TCU	08/12/2020	0,78	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 231



Ciência do ofício de notificação de audiência de TCU	14/12/2020	0,02	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 248
Acórdão 820/2023-TCU-Plenário (acórdão TCU condenatório recorrível)	03/05/2023	2,38	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, IV	peça 336
José Sérgio Gabrielli de Azevedo					
Ciência do ofício de notificação de audiência de TCU	08/06/2020	0,30	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 165
Instrução da unidade técnica propondo citação e TCU audiências	08/12/2020	0,50	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 231
Ciência do ofício de notificação de audiência de TCU	15/12/2020	0,02	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 252
Acórdão 820/2023-TCU-Plenário (acórdão TCU condenatório recorrível)	03/05/2023	2,38	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, IV	peça 336
Maria das Graças Silva Foster					
Ciência do ofício de notificação de audiência de TCU	09/06/2020	0,30	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 166
Instrução da unidade técnica propondo citação e TCU audiências	08/12/2020	0,50	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 231
Ciência do ofício de notificação de audiência de TCU	15/12/2020	0,02	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 250
Acórdão 820/2023-TCU-Plenário (acórdão TCU condenatório recorrível)	03/05/2023	2,38	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, IV	peça 336
Pedro Augusto Bonésio					
Ciência do ofício de notificação de audiência de TCU	27/02/2020	0,02	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 78
Instrução da unidade técnica propondo citação e TCU audiências	08/12/2020	0,78	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 231
Ciência do ofício de notificação de audiência (não registrada a ciência) de TCU	-	-	-	-	-
Acórdão 820/2023-TCU-Plenário (acórdão TCU condenatório recorrível)	03/05/2023	2,40	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, IV	peça 336
Renato de Souza Duque					
Ciência do ofício de notificação de audiência de TCU	27/02/2020	0,02	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, I	peça 80
Instrução da unidade técnica propondo citação e TCU audiências	08/12/2020	0,78	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2020, art. 5º, II	peça 231
Acórdão 820/2023-TCU-Plenário (acórdão TCU condenatório recorrível)	03/05/2023	2,40	Marco interruptivo	Resolução TCU 344/2022, art. 5º, IV	peça 336

Fonte: elaboração própria

77. Observa-se pela leitura da tabela acima, que o termo inicial da prescrição está vinculado à data do relatório final da Comissão Interna de Apuração, que ocorreu em 15/4/2016, tendo como objetivo averiguar, investigar e auditar possíveis irregularidades no processo de constituição do Projeto Sondas, bem como nos contratos firmados pelas sociedades integrantes do Grupo Sete Brasil com a Petrobras ou Petrobras Netherlands BV – PNBV (peça 5, p. 11).
78. Na sequência, o Acórdão 2724/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que determinou a constituição de processo apartado para viabilizar o aprofundamento das questões apresentadas, pode ser considerado ato inequívoco de apuração das possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Projeto Sondas.
79. Da mesma forma, as instruções da unidade técnica propondo a realização de diligências (peça 16) e audiências (peça 55), também podem ser consideradas como atos inequívocos de apuração do fato, nos termos da jurisprudência do Tribunal, conforme ilustra o precedente colacionado a seguir:
Acórdão 1364/2024-Plenário - Min. Jorge Oliveira
*‘As instruções da unidade técnica e os pareceres do Ministério Público junto ao TCU, **diretamente relacionados à matéria dos autos** e que objetivam o exercício das pretensões sancionatória ou ressarcitória do Tribunal, **são atos inequívocos de apuração do fato** (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022), **capazes de interromper a prescrição.**’* (grifos adicionados).
80. Após a referida instrução, que propôs a audiência dos responsáveis (peça 55), a maioria dos gestores foi devidamente notificada da decisão, impondo nova interrupção da prescrição em decorrência da incidência do art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022, que estabelece que a prescrição será interrompida pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável.
81. Em seguida, a unidade técnica, antes de analisar as razões de justificativa apresentadas pelos respectivos responsáveis, propôs nova audiência referente a uma nova irregularidade, relacionada à autorização da Diretoria Executiva para a contratação das 28 sondas com um mesmo grupo econômico (peça 231).
82. Nesse ponto, considerando-se a referida jurisprudência do Tribunal que entende que, em processos que envolvam a análise de diversas irregularidades, o ato de apuração relativo a uma irregularidade específica não interrompe a contagem da prescrição para as demais, poder-se-ia imaginar a ocorrência da prescrição em relação a essa nova irregularidade. Todavia, não é o que se constata da análise dos atos processuais do presente processo.
83. Conforme exposto anteriormente (vide ‘Do termo inicial do prazo prescricional segundo a Resolução TCU 344/2022’), o termo inicial do prazo prescricional no caso concreto é a data do relatório final da Comissão Interna de Apuração (15/4/2016). Por sua vez, a instrução da unidade técnica que propôs a audiência dos responsáveis para se manifestarem sobre a autorização da Diretoria Executiva para a contratação das 28 sondas com um mesmo grupo econômico foi inserida no sistema no dia 8/12/2020 (peça 231).
84. Nesse sentido, observa-se que não houve decurso de prazo superior a 5 (cinco) anos entre o termo inicial do prazo prescricional, estabelecido pela data do relatório final da Comissão Interna de Apuração (15/4/2016), e a data da instrução da unidade técnica (peça 231), inserida no sistema no dia 8/12/2020, que representa, nos termos da jurisprudência apresentada anteriormente, marco interruptivo da prescrição por ser considerada um ato inequívoco de apuração do fato.
85. Ademais, como entre o termo inicial da prescrição e a instrução da unidade técnica que propôs a realização de nova audiência o processo não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, não há o que se falar em prescrição intercorrente.
86. Após a referida audiência, os responsáveis – a exceção do Sr. Pedro Augusto Bonésio – foram regularmente notificados (peças 231, 248, 249, 250, 251, 252). Novamente, em decorrência do disposto no art. 5º, inciso I, da Resolução 344/2022, a referida audiência interrompe a prescrição para os responsáveis regularmente notificados.
87. Finalmente, o Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, interrompe mais uma vez a prescrição, por força do art. 5º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, que estabelece que a prescrição será interrompida pela decisão condenatória recorrível.
88. Portanto, analisando-se a sequência de atos processuais elencados na tabela acima, constata-se que no presente caso não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva fundada em decisão do TCU, nos termos da Resolução TCU 344/2022.



Da não ocorrência da prescrição no caso concreto

89. Assim, analisando-se o processo à luz da Resolução 344/2022 do Tribunal de Contas da União, verifica-se a não ocorrência da prescrição geral ou intercorrente, tendo em vista a ausência de lapso temporal suficiente para caracterizar a extinção da punibilidade pela prescrição, mesmo sem descontar os dias de prorrogação de prazo deferidos no âmbito do presente processo.

Da suposta ocorrência de prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão do lapso temporal decorrido entre a data do fato e a audiência do responsável

Alegações dos recorrentes

90. Antes de apresentar as alegações referentes ao suposto prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, cumpre elucidar que os argumentos expostos a seguir dizem respeito à irregularidade relacionada à segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte da primeira contratação.
91. Inicialmente, os recorrentes argumentam que o lapso temporal decorrido entre as alegadas irregularidades e a apresentação das razões de justificativa prejudica o pleno exercício da defesa, violando os princípios do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do processo (peça 452, p. 17-22; peça 453, p. 20).
92. Defendem que, nos termos da Instrução Normativa TCU 71/2012, existe a possibilidade de dispensar a instauração de processo de tomada de contas especial quando houver transcorrido prazo superior a 10 (dez) anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente (peça 452, p. 17-22; peça 453, p. 20).
93. Ressaltam que os responsáveis não se encontram mais vinculados à Petrobras, não possuindo meios de rememorar ou resgatar qualquer documento e/ou informações específicos aos atos ora examinados, destacando que a situação concreta acarreta significativo prejuízo para a preparação de sua defesa (peça 452, p. 23; peça 453, p. 26).

Da análise do suposto prejuízo ao contraditório e à ampla defesa

94. Conforme descrito na Tabela 7 - Lapso temporal entre a data da irregularidade e a primeira notificação dos responsáveis, o lapso temporal entre a data da irregularidade relacionada à segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação, e a notificação do responsável foi pouco inferior a 10 (dez) anos.
95. De acordo com os documentos constantes do processo (peça 50, p. 296-325; peça 55, p. 28), a referida irregularidade ocorreu em 3/3/2010, por meio do encaminhamento do DIP FINANÇAS 68/2010 à deliberação da Diretoria Executiva. Por outro lado, a audiência dos responsáveis para apresentar razões de justificativa somente se confirmou em 27/2/2020 (peça 251), aproximadamente 10 (dez) anos após a data dos fatos.
96. Realmente, conforme referido nos argumentos recursais, o art. 6º, inciso II, da IN 71/2012, estabelece a possibilidade de não instauração da tomada de contas especial ao dispor que, salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

Instrução Normativa TCU 71/2012

‘Art. 6º **Salvo determinação em contrário** do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da **tomada de contas especial**, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido **prazo superior a dez anos** entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira **notificação** dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;’ (grifos adicionados)

97. Todavia, conforme se constata pela leitura do referido dispositivo, a não instauração da tomada de contas especial, em virtude do lapso temporal decorrido entre a data da irregularidade e a data de citação do responsável, não se trata de uma obrigação imposta ao Tribunal, mas representa apenas uma faculdade que, para se concretizar, deverá levar em conta, entre outros aspectos, o efetivo prejuízo ao contraditório e a ampla defesa, nos termos do precedente abaixo colacionado.

Acórdão 444/2016-Segunda Câmara - Min. Augusto Nardes

‘O mero transcurso do prazo de dez anos entre a data do ato irregular e a citação **não é razão suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial**, sem exame de mérito. **É preciso que, além disso, fique demonstrado efetivo prejuízo à ampla defesa.**’ (grifos adicionados)



98. Ademais, o Tribunal entende que caso o responsável tenha ciência da apuração de irregularidades a eles imputadas antes do prazo de dez anos entre a data do fato e a data de sua citação pela Corte de Contas, não há que se falar em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa em decorrência desse lapso temporal, conforme ilustra o precedente a seguir.
- Acórdão 16643/2021-Primeira Câmara - Min. Vital do Rego
- 'Comprovado que o responsável teve ciência da apuração de irregularidades a ele imputadas antes do prazo de dez anos entre os fatos analisados e sua citação pelo TCU, ou seja, durante os procedimentos de exame das contas pelo concedente ou no curso da fase interna da tomada de contas especial, não fica configurado prejuízo à defesa em decorrência desse lapso temporal.'** (grifos adicionados)
99. Nesse sentido, considerando que os Srs. Almir Guilherme Barbassa e Pedro Augusto Bonésio foram chamados em audiência antes do prazo de dez anos, e que ambos possuíam conhecimento de irregularidades a eles imputadas envolvendo o Projeto Sondas desde o relatório final da Comissão Interna de Apuração (peça 9, p. 6), não fica configurado prejuízo à defesa em decorrência do lapso temporal entre a irregularidade apurada e a data de audiência dos responsáveis.
- Irregularidade I – Da análise das razões recursais relacionadas à segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação**
- Dos alegados obstáculos, dificuldades reais ou circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação dos responsáveis**
- Alegações dos recorrentes**
100. Inicialmente, o Sr. Almir Guilherme Barbassa alega que, apesar de o voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues apontar a inexistência de obstáculos, dificuldades ou circunstâncias práticas que teriam limitado a ação do Diretor de Finanças, o Tribunal não teria analisado os esclarecimentos prestados pelo recorrente em suas razões de justificativa (peça 453, p. 28-31).
101. Além disso, argumenta, em resumo, que a realidade dos projetos de exploração e desenvolvimento da produção nas áreas do pré-sal e da demanda por unidades de perfuração marítima, com elevados índices de conteúdo local, a complexidade dos projetos, a necessidade de afastamento da Petrobras como garantidora das sondas, bem como a necessidade de criação de um Fundo Garantidor da Construção Naval e diversas outras premissas para mitigação de riscos empresariais são elementos que descrevem os desafios dos gestores no caso concreto (peça 453, p. 31).
102. Nesse sentido, rememora que, em 2007, a Petrobras adquiriu o direito de explorar e operar 16 (dezesesseis) blocos marítimos na camada pré-sal e que, para atender à cláusula de conteúdo local do contrato de partilha, bem como para fazer frente à indisponibilidade do mercado para atender à demanda de unidades de perfuração marítima, à época, a empresa considerou a possibilidade de construir sondas no Brasil (peça 452, p. 26).
103. Dentro desse contexto, aponta que a Petrobras reconheceu a necessidade de se contratar a construção de 28 sondas no Brasil para o pré-sal, não podendo contrair dívida para isto. Em outras palavras, era necessário um projeto que viabilizasse a disponibilização das sondas de acordo com o cronograma estabelecido e, ao mesmo tempo, evitasse que a Petrobras tivesse que contrair dívida adicional (peça 452, p. 26).
104. Relembra que, para tanto, foram considerados as seguintes premissas necessárias à mitigação de riscos empresariais quanto à referida estruturação: (i) sondas inicialmente de propriedade de alguma subsidiária da Petrobras já existente (PNBV ou outra), ou a ser constituída; (ii) transferência o quanto antes das sondas para operadores de mercado; (iii) UPM afretada; (iv) prazo de afretamento de 10 (dez) anos; (v) construção em estaleiros brasileiros, (vi) investimentos realizados gravando o mínimo possível o endividamento contábil da Petrobras; (vii) minimização de despesa de recursos financeiros da Companhia (exceto para as UPMs de sua propriedade e operadas pela Petrobras, limitadas a 8 das 28 sondas), e (viii) riscos de construção parcialmente assumidos por um fundo garantidor federal de direito privado (peça 452, p. 27).
105. Defende que para atender ao volume de trabalho previsto e a legislação e regulamentação a que estava sujeita, a Petrobras precisaria investir US\$ 26,4 bilhões em 28 sondas necessárias para desenvolver o Pré-Sal e os indicadores financeiros (relação entre capital de terceiros (dívidas) e capital próprio) já vinham ultrapassando o equilíbrio desejado de 2,5 a 3,0, há algum tempo (peça 452, p. 27).
106. Assim, em 2009, a empresa trabalhava para melhorar tais indicadores, pois precisava manter a capacidade de levantar recursos, a custos competitivos, no mercado financeiro internacional, tendo em vista ser essa sua principal fonte de financiamento capaz de suprir os recursos necessários ao desenvolvimento

dos projetos que tinha pela frente. Prova desta procura para melhorar seus indicadores financeiros foi a emissão de ações realizada em final de 2010. Se não conseguisse melhorar seus múltiplos financeiros, perderia o acesso às maiores fontes de recursos e ainda tornaria mais caros os que conseguisse. Portanto, argumentam que não havia chance de a Petrobras bancar em seu balanço esses investimentos levantando dívidas (peça 452, p. 28).

107. Alegam que, considerando essas variáveis essenciais para o sucesso do projeto de exploração e produção dos 16 (dezesseis) novos blocos, foi necessário elaborar um estudo e avaliação de risco para criar parcerias e grupos empresariais no Brasil para a construção dos ativos. Isso só seria viável por meio do estabelecimento de uma estrutura financeira ideal para o projeto (peça 452, p. 28).
108. Afirmam que, como a estruturação financeira de parcerias empresariais não seria uma atividade própria de uma empresa que atua na exploração e produção de petróleo, foi imprescindível contratar um consultor financeiro para identificar a melhor estrutura financeira para possíveis parcerias comerciais, considerando suas possibilidades e riscos inerentes (peça 453, p. 31; peça 452, p. 28).
109. Desta feita, alegam que a contratação do consultor financeiro, conforme as premissas delineadas pela Petrobras tinha como único objetivo avaliar a viabilidade e, se considerado viável e pertinente, estruturar o projeto (peça 452, p. 28).
110. Aduzem que, a despeito de fatos posteriores terem impedido que a estrutura financeira atingisse seu propósito de fornecer as sondas para a Petrobras, a estrutura funcionou totalmente no sentido de impedir que o projeto pudesse afetar a Petrobras do ponto de vista financeiro em função de problemas financeiros na estrutura (peça 453, p. 31).
111. Finalizam defendendo que o planejamento realizado não foi concluído devido a obstáculos e dificuldades reais, conforme evidenciado no próprio embasamento do acórdão recorrido e nos fatos publicamente conhecidos e tais circunstâncias devem ser consideradas na decisão sobre a regularidade da conduta do recorrente (peça 452, p. 33).

Análise dos argumentos apresentados

112. Inicialmente, cumpre destacar que a irregularidade tratada nesse item se fundamenta no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, e se relaciona à segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que estavam contemplados no escopo da primeira contratação e que, portanto, não deveriam constar no objeto contratual da segunda avença.
113. As alegações apresentadas pelos responsáveis no presente item, apesar de justificarem, em alguma medida, a adoção de uma estrutura empresarial separada da Petrobras para a construção e operação de unidades de perfuração marítima, notadamente em decorrência da impossibilidade de maior endividamento da estatal, não conseguem sequer atenuar a gravidade da irregularidade tratada neste item, tendo em vista que nenhum dos obstáculos e das dificuldades reais apresentados pelos recorrentes consegue explicar a sobreposição de escopos entre os contratos analisados.
114. No tocante aos obstáculos e aos desafios apresentados pelos recorrentes relacionados à realidade dos projetos de exploração e desenvolvimento da produção nas áreas do pré-sal e da demanda por unidades de perfuração marítima com elevados níveis de conteúdo local como elementos caracterizadores do ambiente que influenciava a tomada de decisão, de forma semelhante, pode-se afirmar que não são capazes de justificar minimamente a sobreposição de escopos entre os contratos da Petrobras com o Santander para a estruturação financeira do Projeto Sondas.
115. No mesmo sentido, as premissas apontadas para a mitigação de riscos empresariais trazidas pelos recorrentes como elementos limitadores da atuação dos gestores não atenuam, tampouco escusam, a formalização de um segundo contrato com o Santander com sobreposição de obrigações com o primeiro contrato.
116. No tocante ao argumento relacionado ao volume de investimentos previstos para a construção das 28 (vinte e oito) sondas de perfuração, apesar de justificarem, em alguma medida, a decisão de se criar uma estrutura empresarial com características de joint venture para viabilizar a obtenção de financiamento para o Projeto Sondas sem comprometer o nível de endividamento da Petrobras, não contribuem para atenuar a conduta dos gestores de submeterem à Diretoria com proposta de contratação do Banco Santander, por inexigibilidade, sem considerar a sobreposição de objetos e a restrição ao caráter competitivo da licitação.
117. Ademais, não se discute no âmbito da presente irregularidade a necessidade de contratação de consultor financeiro para auxiliar a Petrobras em estruturar uma solução financeira capaz de permitir à Companhia explorar e desenvolver os projetos exploratórios e de produção nos blocos e campos do pré-sal, mas tão somente nova contratação do assessor financeiro já contratado anteriormente para desenvolver

atividades que estavam contempladas no escopo da primeira contratação, conforme demonstrado nos parágrafos 122 e seguintes da presente instrução.

118. Nesse sentido, apesar de as circunstâncias descritas pelos responsáveis bem representarem os desafios impostos ao Projeto Sondas, principalmente em decorrência da impossibilidade de aumento do nível de endividamento da Petrobras, e justificarem a adoção da estrutura financeira criada, em nada abonam a conduta irregular relacionada à segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação.

Da alegada inexistência de sobreposição dos escopos dos contratos de Financial Advisor e Arranger Alegações dos recorrentes

119. Alegam, em apertada síntese, que não teria havido sobreposição dos escopos dos contratos e que a decisão foi respaldada em parecer jurídico que firmou entendimento pela legalidade dos contratos e da contratação direta (peça 452, p. 33-39; peça 453, p. 31-36).
120. Defendem que o escopo do segundo contrato foi definido de forma a garantir que a Petrobras não incorresse em custos adicionais caso fossem necessários ajustes para viabilizar a captação dos recursos e que os valores a serem pagos no segundo contrato somente seriam desembolsados se os recursos fossem efetivamente aportados (peça 453, p. 39).
121. Apontam que a existência de escopos próximos apenas permitiria que a contratada estivesse constantemente adaptando e aprimorando o projeto, de acordo com os naturais movimentos de mercado e necessidades da Petrobras (peça 453, p. 40).

Análise dos argumentos apresentados

122. As alegações dos recorrentes não merecem prosperar. Conforme consta no voto (peça 337, p. 4) do Ministro Walton Alencar Rodrigues, em relação à segunda contratação do Santander por inexigibilidade, os responsáveis Pedro Augusto Bonésio, à época Gerente Executivo de Finanças, e Almir Guilherme Barbassa, Diretor Financeiro e de Relações com Investidores, foram ouvidos em audiência em razão de submeterem 'à Diretoria de Finanças, em 3/3/2010, por meio do DIP FINANÇAS 68/2010, proposta que representava concordância quanto à contratação do Santander como estruturador financeiro (**Arranger**), na medida em que o escopo do segundo contrato continha serviços já incluídos no escopo do primeiro contrato com o Banco Santander e que existia complementaridade necessária entre o segundo e o primeiro contrato, representando restrição ao caráter competitivo da licitação'.
123. Conforme destacado no voto do eminente relator (peça 337, p. 10), Ministro Walton Alencar Rodrigues, 'o confronto entre o objeto do primeiro contrato, detalhado no anexo II (especificação do convite) ao convite realizado (peça 50, p. 29-32), e o escopo do segundo contrato, constante do DIP FINANÇAS 68/2010 (peça 50, p. 307-308), tal como efetuado pela unidade técnica (itens 471 a 488 do relatório), evidencia a nítida sobreposição' dos escopos dos contratos de **Financial Advisor e Arranger**.
124. De acordo com o detalhamento dos serviços constante do edital do convite, os serviços relacionados ao primeiro contrato deveriam ser implementados em duas fases. A primeira fase tinha como escopo principal a constituição e implementação de uma ou mais SPE, incluindo todos os documentos legais necessários. A segunda fase desse contrato tinha como principal objetivo a estruturação definitiva do projeto, incluindo a identificação de alternativas de financiamento e a elaboração de um **Project Information Memorandum (PIM)** e demais serviços necessários à plena e eficiente implantação do projeto (peça 337, p. 10).
125. O escopo do segundo contrato, consoante o DIP FINANÇAS 68/2010, incluía serviços contidos no primeiro contrato, a exemplo de 'continuar o desenvolvimento do modelo financeiro do projeto', 'montar as SPEs', 'criar Estatuto Social, Regulamento, Acordo de Acionistas e demais documentos societários', 'definição da estrutura para captação de recursos e estratégia de distribuição' e 'elaborar cronograma da captação de recursos', que são obrigações assumidas pelo Santander nas fases 1 e 2 do primeiro contrato (peça 337, p. 10).
126. Conforme detalhado no voto do relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, o assessor financeiro a ser contratado deveria, na primeira fase, constituir e implementar as SPEs, incluindo todos os documentos legais necessários e, na segunda fase, apresentar a estruturação definitiva do projeto, incluindo a identificação de alternativas de financiamento e a elaboração de documentos e serviços necessários à plena e eficiente implantação do projeto (peça 337, p. 10).
127. Nesse sentido, os argumentos dos recorrentes não merecem guarida, tendo em vista que no âmbito do presente processo ficou devidamente comprovada a sobreposição de escopos entre as obrigações assumidas pelo Santander nos contratos de **Financial Advisor e Arranger**.

Da alegada ausência de dolo ou erro grosseiro**Alegações dos recorrentes**

128. Em síntese, o Sr. Pedro Augusto Bonésio alega que a decisão recorrida não teria apresentado elementos que permitissem caracterizar o erro grosseiro por parte do responsável (peça 452, p. 40).
129. Aponta que a decisão foi tomada considerando-se parecer favorável do Jurídico que entendeu que, 'devido ao curto prazo para a constituição dos veículos no Brasil e no exterior, e considerando que o Banco Santander possui pleno conhecimento da estrutura financeira proposta, além de ser reconhecido no mercado financeiro como um banco com notável experiência na captação de recursos, e tendo em vista que o Banco Santander apresentou uma proposta financeira para a captação de recursos com um preço inferior ao praticado pelo mercado', não haveria viabilidade de um procedimento licitatório competitivo (peça 452, p. 41).
130. Defende que a contratação do Santander de forma direta foi justificada em razão da impossibilidade da realização de uma licitação competitiva, haja vista que o banco contratado possuía total conhecimento do projeto de estruturação financeira produzido, bem como se mostrou a opção mais acertada sob o ponto de vista tanto da economicidade, como da curta janela temporal para implantação do empreendimento e captação de recursos (peça 452, p. 42).

Análise dos argumentos apresentados

131. Inicialmente, deve-se ressaltar que o nível de conhecimento do Banco Santander sobre o projeto de estruturação financeira, no âmbito do Projeto Sondas, em nada abona a conduta dos recorrentes no tocante à contratação da referida instituição financeira para a consecução de obrigações objeto de contrato anterior, com nítida e clara sobreposição de obrigações.
132. Conforme destacado pelo relatório final da Comissão Interna de Apuração (peça 6, p. 21), a contratação de um assessor financeiro tinha por objetivo auxiliar a Petrobras no desenvolvimento de uma estruturação financeira para viabilizar a construção das sondas no Brasil. Para alcançar tal objetivo, a Petrobras, por meio de sua área financeira, realizou um processo de licitação que resultou na contratação do Banco Santander como consultor financeiro (peça 6, p. 21).
133. A referida licitação seguiu a modalidade técnica e preço e a apresentação das propostas ocorreu em 8/7/2009, oportunidade em que foram recebidas 4 (quatro) propostas, conforme descreve a Tabela 10.

Tabela 10 - Classificação das propostas com base nos preços ofertados pelos assessores financeiros

Classificação	Assessores financeiros	Preço ofertado
1º	Santander	R\$ 980.000,00
2º	WestLB	R\$ 4.489.000,00
3º	ING	R\$ 20.000.000,00
4º	Citibank	R\$ 47.750.000,00

Fonte: peça 6, p. 21

134. Observa-se pela análise das ofertas de preço apresentadas pelos assessores financeiros que o valor ofertado pelo Banco Santander foi aproximadamente 79% (setenta e nove por cento) inferior ao valor ofertado pelo segundo colocado e 98% (noventa e oito por cento) menor do que o valor ofertado pelo último colocado no referido processo seletivo, fato que indica que a assinatura do segundo contrato, com obrigações constantes do primeiro contrato, pode ter sido uma forma de ajustar a agressiva precificação ofertada pela referida instituição financeira para garantir a sua contratação como **Financial Advisor** no Projeto Sondas.
135. Destaca-se que a discrepância dos valores propostos motivou uma solicitação de esclarecimentos ao proponente pela comissão de licitação, conforme destaca o seguinte trecho do relatório final da Comissão Interna de Avaliação (peça 6, p. 21-22).
 'O Grupo Santander dispõe, no Brasil, de um time de profissionais altamente qualificado e com larga experiência na estruturação de projetos semelhantes ao Projeto (conforme definido no Convite Finanças) como, por exemplo: Marlim, Nova Marlim, P-53, P-55 e P-57, Norbe VI e Norbe VIII e IX.
 Na nossa avaliação, a experiência do Grupo Santander, deve permitir a implementação das estruturas apresentadas em nossa proposta técnica em prazos inferiores aos 12 meses previstos pela Petrobras para

a vigência do Contrato. Ou seja, a rapidez na implementação e execução dos serviços propostos é um fator de competitividade da nossa proposta Comercial.

(...) acreditamos que a utilização de serviços de terceiros nas fases de desenvolvimento das estruturas **deverá** ser restrita e consideravelmente minimizada se comparada a outras situações (...) A participação de assessores contábeis, fiscais e jurídicos deve, idealmente, estar mais concentrada na validação das estruturas desenvolvidas, de forma a minimizar custos e propiciar maior vantagem competitiva.

Com base nestas avaliações, entendemos que nossa proposta comercial contempla uma remuneração adequada para o Banco, absolutamente em linha com as nossas expectativas para este tipo de serviço (...) o Banco Santander honrará todos os compromissos assumidos com a Petrobras.'

136. Apesar de o entendimento do departamento jurídico, na oportunidade, apontar para a exequibilidade da proposta apresentada pelo Grupo Santander (peça 6, p. 22), o relatório da Comissão Interna de Apuração se posicionou pela inexecutabilidade da proposta apresentada pelo referido assessor financeiro (peça 6, p. 24).
137. Além disso, o referido relatório destacou que o 'escopo do contrato de Financial Advisor firmado com o Santander era bastante amplo (Anexo XIX), envolvendo desde estudos e modelagem financeira à criação das empresas-veículo (sociedades de propósito específico – SPEs) necessárias a estruturação financeira do Projeto Sondas' (peça 6, p. 27), destacando que, em linhas gerais, a contratação contemplava: 'viabilizar a construção das sondas em estaleiros brasileiros; afastar da Petrobras os riscos da construção; transferir a operação das sondas a operadores de mercado; e permitir a obtenção de financiamentos sem garantias ou riscos para a Petrobras (off balance sheet)' (peça 6, p. 27).
138. Ocorre que, antes do término do referido contrato com o Santander, a Petrobras assinou um novo contrato com o Santander, com a finalidade de captação de investidores (Arranger), mas que possuía como obrigações parte do escopo do primeiro contrato, conforme detalhadamente descrito no relatório da Comissão Interna de Apuração (peça 6, p. 28-29).
139. Feita esta breve, todavia necessária, contextualização, como exposto no voto do eminente relator (peça 337, p. 10), Ministro Walton Alencar Rodrigues, constou expressamente do DIP FINANÇAS 68/2010, assinado por Pedro Augusto Bonésio e endossado por Almir Guilherme Barbassa, a informação de que não existiria 'qualquer superposição de responsabilidades do SANTANDER no escopo dos dois contratos', afirmação que o eminente Ministro relator considerou como 'absolutamente inverídica'.
140. Em decorrência da relevância da matéria, importa transcrever excerto do voto do Ministro Relator que aponta para a existência de erro grosseiro dos recorrentes na contratação do Santander, por inexigibilidade, destacando a 'nítida sobreposição' de objetos entre os contratos analisados (peça 337, p. 10-11).

'O confronto entre o objeto do primeiro contrato, detalhado no anexo II (especificação do convite) ao convite realizado (peça 50, p. 29-32), e o escopo do segundo contrato, constante do DIP FINANÇAS 68/2010 (peça 50, p. 307-308), tal como efetuado pela unidade técnica (itens 471 a 488 do **relatório**), evidencia a nítida sobreposição.

De acordo com o detalhamento dos serviços constante do edital do convite, os serviços relacionados ao primeiro contrato deveriam ser implementados em duas fases. A primeira fase tinha como escopo principal a constituição e implementação de uma ou mais SPE, incluindo **todos os documentos legais necessários**. A segunda fase desse contrato tinha como principal objetivo a **estruturação definitiva** do projeto, incluindo a identificação de alternativas de financiamento e a elaboração de um **Project Information Memorandum (PIM)** e demais serviços necessários à **plena e eficiente implantação do projeto**.

O escopo do segundo contrato, consoante o DIP FINANÇAS 68/2010, incluía serviços contidos no primeiro contrato, a exemplo de 'continuar o desenvolvimento do modelo financeiro do projeto', 'montar as SPEs', 'criar Estatuto Social, Regulamento, Acordo de Acionistas e demais documentos societários', 'definição da estrutura para captação de recursos e estratégia de distribuição' e 'elaborar cronograma da **captação** de recursos', que são obrigações assumidas pelo Santander nas fases 1 e 2 do primeiro contrato.

Essas atividades estão previstas no escopo do primeiro contrato, cujo teor foi reproduzido no item 473 do relatório anterior.

Verifica-se que o assessor financeiro a ser contratado deveria, na primeira fase, constituir e implementar as SPEs, incluindo todos os documentos legais necessários e, na segunda fase, apresentar a estruturação definitiva do projeto, incluindo identificação de alternativas de financiamento e a elaboração de um

Project Information Memorandum (PIM) e demais serviços necessários à **plena e eficiente implantação do projeto**.

A única atividade que efetivamente não estava prevista no âmbito do primeiro contrato era a **obtenção dos recursos necessários** ao desenvolvimento do projeto.

Todavia, constou expressamente do DIP FINANÇAS 68/2010, assinado por Pedro Augusto Bonésio e endossado por Almir Guilherme Barbassa, a informação de que não existiria 'qualquer superposição de **responsabilidades** do SANTANDER no escopo dos dois contratos', afirmação absolutamente inverídica.

Assiste razão à unidade técnica ao asseverar que houve erro grave e grosseiro, e que não foram identificados obstáculos ou dificuldades reais, nem circunstâncias práticas que tenham imposto, limitado ou **condicionado** a ação do então Gerente Executivo e do Diretor de Finanças.

Ambos conheciam, ou tinham o dever de conhecer, o teor do primeiro contrato firmado com o Santander, em especial o Diretor de Finanças, Almir Guilherme Barbassa, que participara da primeira **contratação**.

Ambos foram, portanto, responsáveis por submeter à Diretoria Executiva a proposta de contratação, sem licitação, do Santander, para a execução de serviços que já se encontravam previstos no **âmbito** do primeiro contrato firmado' (grifos originais).

141. Nesse sentido, em sintonia com o entendimento manifestado pelo relator a quo, como a análise do escopo dos instrumentos contratuais permitiria aos gestores identificarem a clara sobreposição de responsabilidades do contratado, considera-se que houve, efetivamente, erro grave e grosseiro do então Gerente Executivo e do Diretor de Finanças, conforme destacado no voto do eminente relator (peça 337, p. 10), razão pela qual os argumentos não merecem prosperar.

Da alegada ausência de dosimetria na aplicação da sanção

Alegações dos recorrentes

142. No tocante à dosimetria da sanção aplicada, o Sr. Pedro Augusto Bonésio argumenta que o voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, que fundamentou o Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, não apresenta qualquer distinção entre a culpabilidade nas condutas dos gestores envolvidos na cadeia de contratação (peça 452, p. 45).
143. Assevera que ao realizar a dosimetria da sanção 'por meio de simplória tabela de ocorrências' está a se beneficiar aqueles que de forma dolosa tomaram de assalto os cofres da Petrobras e a se punir demasiadamente aqueles que trabalharam com ética e zelo em prol dos melhores interesses da Companhia (peça 452, p. 47).
144. Giza que não haveria nos autos quaisquer majorantes ou agravantes que justifiquem a aplicação de multa em patamar tão elevado, de modo que a melhor técnica de dosimetria ensina que a penalidade deve iniciar em seu patamar básico, sendo majorada à medida que sejam reconhecidas causas de aumento da pena ou agravantes (peça 452, p. 47).
145. Aponta que a área técnica do Tribunal destacou a existência de uma circunstância atenuante na conduta do recorrente, Sr. Pedro Augusto Bonésio, pois este poderia ter sido induzido a erro pelo Gerente Executivo e o valor do segundo contrato possuía ordem de grandeza de menor importância no contexto dos contratos relacionados ao Projeto Sondas (peça 452, p. 47-48).

Análise dos argumentos apresentados

146. Da mesma forma, não merecem prosperar as alegações do responsável por suposta ausência de dosimetria na aplicação da sanção pelo Tribunal, tendo em vista que consta do voto do eminente relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, que afastou a proposta relacionada à existência de circunstâncias atenuantes indicadas pela unidade técnica, por entendê-las não configuradas (peça 337, p. 11).
147. De fato, ficou caracterizada que as condutas dos responsáveis são equivalentes em termos de desvalor da ação e de desvalor do resultado, razão pela qual a dosimetria da sanção aplicada no Acórdão 820/2023-TCU-Plenário se mostra adequada e necessária.

Irregularidade II – Da análise das razões recursais relacionadas à contratação de 28 sondas com um mesmo grupo econômico

Dos alegados obstáculos, dificuldades reais ou circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação dos responsáveis

Alegações dos recorrentes

148. Inicialmente, argumentam que, não fosse pelo esquema de corrupção que assolou a Petrobras e o envolvimento de funcionários da Companhia no recebimento de propinas decorrentes do Projeto Sondas, a Petrobrás não precisaria contribuir com valores além do inicialmente previsto, uma vez que a Sete Brasil

obteria o financiamento conforme inicialmente planejado (peça 453, p. 59; peça 454, p. 65; peça 476, p. 36).

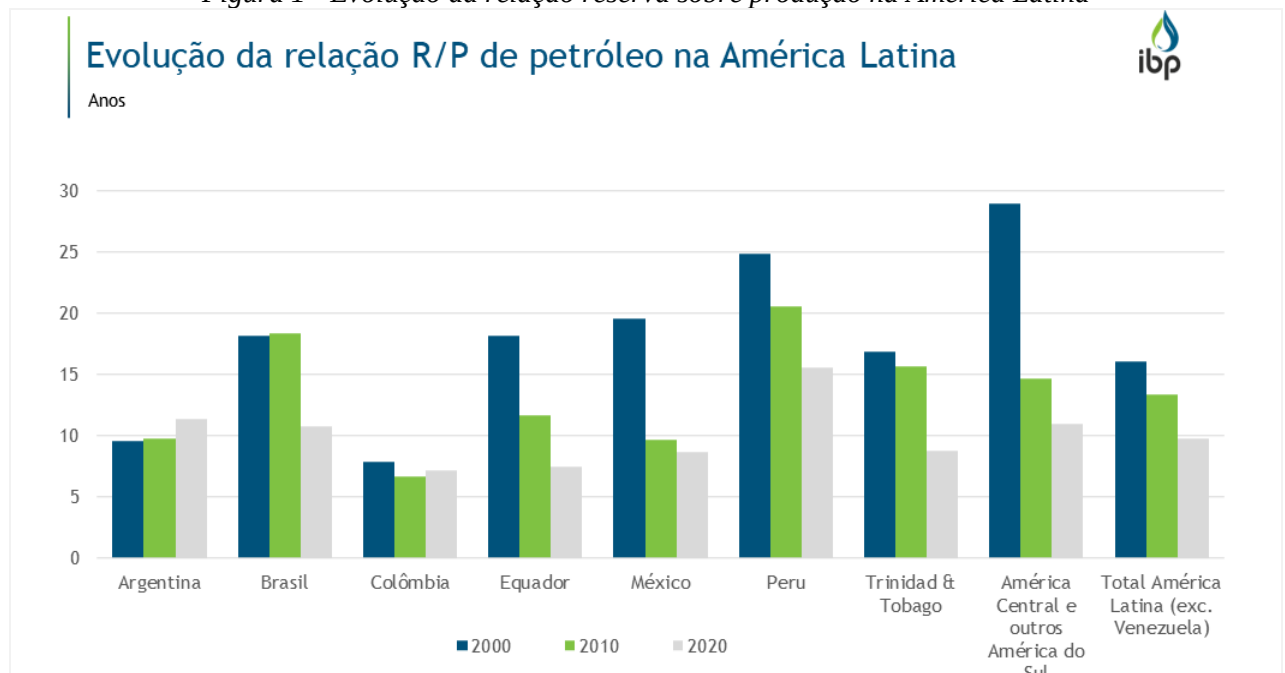
149. Alegam que a divulgação do acordo realizado entre o Sr. Pedro Barusco e o MPF, que inviabilizou o financiamento do BNDES, representa os obstáculos e as dificuldades reais que impossibilitaram que o planejamento fosse corretamente realizado (peça 454, p. 65-66; peça 476, p. 37). Nesse sentido, alegam que caso as linhas de financiamento de longo prazo previstas a serem disponibilizadas pelo BNDES tivessem sido efetivadas, as sondas teriam sido construídas (peça 453, p. 59).
150. Além disso, afirmam que, no tocante ao desenvolvimento do pré-sal, o conhecimento que a área técnica possuía sobre a rocha reservatório não lhe permitia um movimento pendular de suas decisões, pois tratava-se de compromissos para o médio e longo prazo, no sentido de garantir a disponibilidade de sondas para a entrada em produção, com padrão definitivo, das imensas reservas do pré-sal (peça 449, p. 4-5).
151. Destacam que outro ponto que alegadamente teria justificado a decisão da Diretoria Executiva foi que as sondas serviriam para operar nas atividades exploratórias em águas profundas e ultra profundas de todo o mar territorial brasileiro, em 'áreas estratégicas' ou não. Por isso era crucial a construção das sondas naquela quantidade (peça 449, p. 5).
152. Apontam que, com a descoberta do pré-sal brasileiro, a indústria extrativista dobrou a participação na composição do PIB e aumentou a importância da produção de petróleo na economia brasileira e mundial, de forma que, em 2012, o cenário global e brasileiro conduziam para número muito alto de sondas para operarem para a Companhia nas próximas décadas (peça 449, p. 5-6).
153. Destacam que as licitações do pré-sal, após 2015, foram feitas com sondas estrangeiras, construídas no exterior, quando deveriam ser brasileiras, construídas no Brasil, mediante transferência de tecnologia, empregando trabalhadores brasileiros, movimentando a economia, engenharia nacionais, as universidades com seus centros de pesquisa e as empresas brasileiras de projetos industriais, eletrônica, materiais, equipamentos e construção e montagens civis (peça 449, p. 6), tendo em vista que, nos termos expostos pela defesa, a construção de sondas no Brasil seria uma estratégia de desenvolvimento nacional (peça 449, p. 9).
154. Argumentam que não se pode deixar de reconhecer os benefícios intangíveis para a Petrobrás, provenientes da recuperação da indústria naval brasileira, na medida em que o crescimento da economia nacional apontava para o correspondente aumento da participação do transporte marítimo no comércio do país, em exportação e importação. Na época, havia informações de que o Brasil seria responsável por 10% de todo o transporte naval mundial - e empresas brasileiras, incluindo a Petrobrás, seriam muito beneficiadas neste contexto (peça 449, p. 6-7).

Análise dos argumentos apresentados

155. Como se pode observar pelas alegações dos recorrentes, dois assuntos principais despontam no centro de discussão sobre a existência dos obstáculos, das dificuldades reais e das circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação dos responsáveis.
156. Em primeiro lugar, os responsáveis ressaltam a existência de um esquema de corrupção instaurado na Petrobras e a influência da colaboração premiada do Sr. Pedro Barusco na inviabilidade de financiamento do Projeto Sondas pelo BNDES. Como esses pontos serão analisados de maneira mais detida nos subitens abaixo que tratam das teses 'Da alegada regularidade no processo de tomada de decisão pela Diretoria Executiva' e 'Da impossibilidade de responsabilização de administrador por atos ilícitos de outros administradores', iremos nos abster de tecer maiores comentários neste momento.
157. Outro aspecto destacado pelos recorrentes se relaciona com a descoberta do pré-sal, com o potencial econômico da indústria, impulsionado pelas reservas de petróleo e gás natural do polígono do pré-sal, e com os desafios da Petrobras para explorar e desenvolver as referidas áreas e outras áreas estratégicas, tanto em águas profundas como ultra profundas. Esse ponto merece algumas ponderações para compreendermos a real importância das unidades de perfuração marítima (sondas) no processo de exploração e desenvolvimento de petróleo e gás natural na costa brasileira.
158. Inicialmente, deve-se ressaltar que a cadeia produtiva do **upstream** da indústria de petróleo e gás natural possui dois macroprocessos – ou duas grandes fases – a saber: exploração e produção (E&P). A fase exploratória tem por objetivo descobrir e avaliar jazidas de petróleo e gás natural, além de realizar diversas atividades relacionadas à aquisição de dados sísmicos, geoquímicos e à perfuração e avaliação de poços exploratórios, entre outras atividades, podendo ser considerada uma fase de extrema relevância para a manutenção ou aumento da relação entre reserva e produção de petróleo e gás natural (R/P).

159. Entre os recursos necessários para o desenvolvimento das atividades exploratórias, as unidades de perfuração marítima (sondas ou UPMs) podem ser consideradas como recursos críticos, sem os quais o desenvolvimento das atividades de exploração ficaria inviabilizado, prejudicando a descoberta de novas áreas e afetando o índice de reposição das reservas de petróleo.
160. Conforme aponta o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), a relação entre reserva e produção (R/P) é um importante indicador que mensura o grau de sustentabilidade da atividade extrativa de países e de empresas de petróleo e gás natural, sejam elas **National Oil Companies** (NOC), como a Petrobras, ou **International Oil Companies** (IOC), como a Statoil, a Shell, a Chevron, e a ExxonMobil, entre outras.
161. A referida relação (R/P) indica o número de anos que determinado país ou empresa consegue continuar a produzir uma certa quantidade de petróleo e gás natural por dia até consumir toda a sua reserva de hidrocarbonetos, sem que nenhuma outra área economicamente viável seja adicionada às suas respectivas reservas comerciais.
162. Como se pode observar pela análise da Figura 1, a relação entre reserva e produção no Brasil, durante os anos 2000 e 2010, indicava que o país possuía reservas para cerca de 18 (dezoito) anos de produção, considerando-se o montante de petróleo e gás natural produzido à época. Também significa dizer que, ao longo dos períodos analisados, a quantidade de descobertas comerciais de petróleo e gás natural foi suficiente para repor as reservas produzidas, mantendo-se o indicador praticamente inalterado entre os anos de 2000 e 2010.

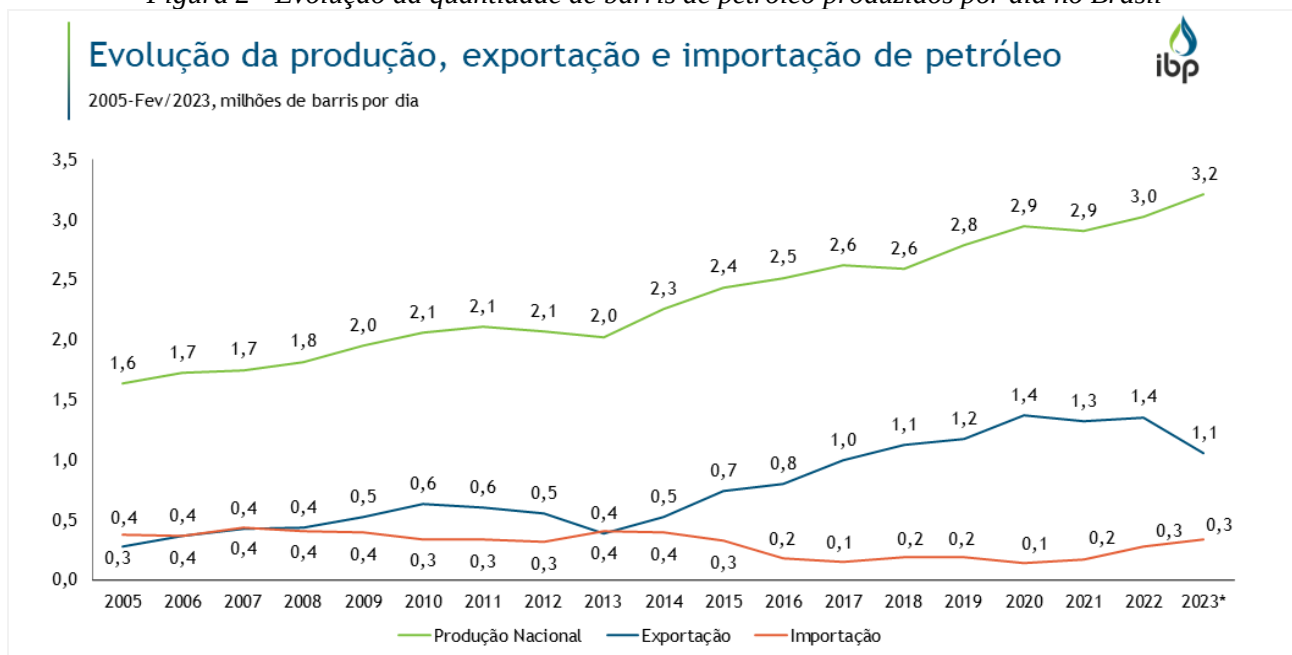
Figura 1 - Evolução da relação reserva sobre produção na América Latina



Fonte: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/evolucao-rp-america-latina>

163. Sem embargo, como destacado na Figura 1, em 2020, apesar das grandes descobertas do pré-sal, o país apresentou uma redução significativa na relação R/P, indicando que a quantidade de descobertas comerciais de petróleo e gás natural não foram suficientes para repor as reservas produzidas, tendo em vista que o aumento da produção de petróleo e gás natural do país não foi acompanhada por descobertas exploratórias em proporção suficiente para manter o indicador em níveis verificados anteriormente.
164. Ainda de acordo com o IBP, a redução da relação entre reserva e produção no Brasil pode ser explicada, em alguma medida, pelo crescimento da produção de petróleo e gás natural. De fato, conforme se observa na Figura 2 - Evolução da quantidade de barris de petróleo produzidos por dia no Brasil, a produção nacional de petróleo e gás natural passou de cerca de 1,6 milhão de barris por dia, em 2005, para cerca de 3,2 milhões de barris por dia, em 2023, representando, portanto, um crescimento da produção da ordem de 100% (cem por cento) no período analisado.

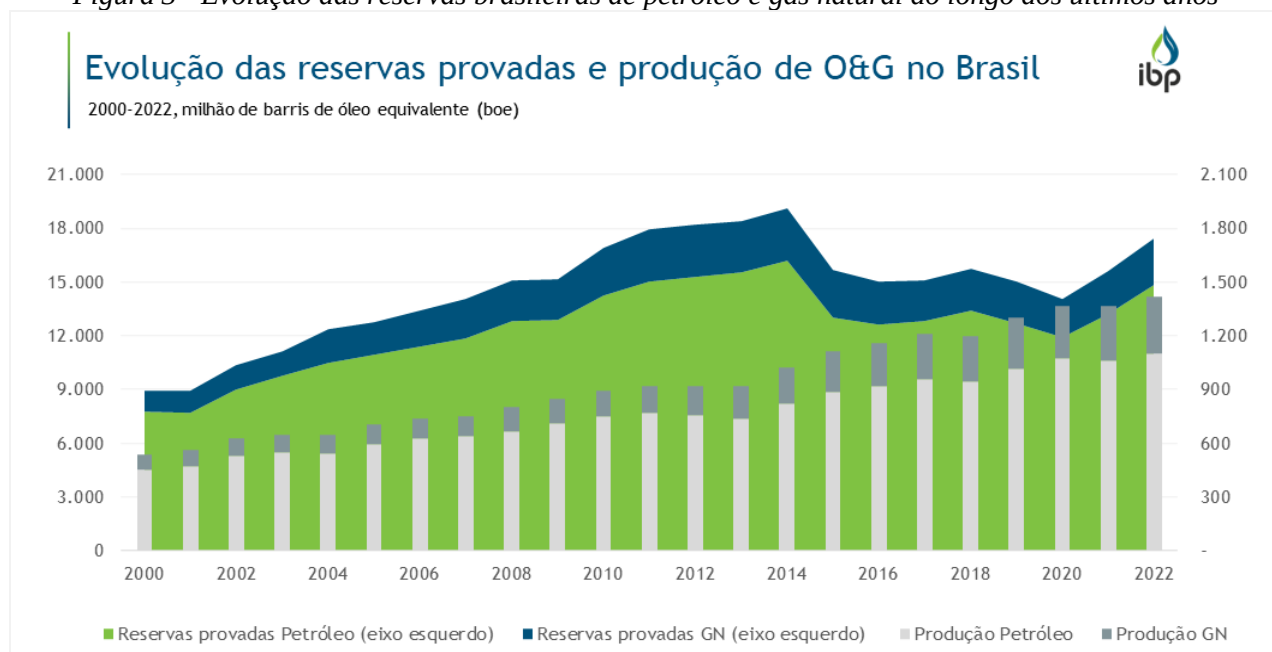
Figura 2 - Evolução da quantidade de barris de petróleo produzidos por dia no Brasil



Fonte: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/producao-importacao-e-exportacao-de-petroleo/>

165. Em contrapartida, apesar da análise da evolução das reservas provadas de petróleo e gás natural no Brasil demonstrar um crescimento substancial entre os anos de 2000 e 2014, pode-se observar um declínio significativo a partir do ano de início da Operação Lava-Jato, e uma visível recuperação após o ano de 2020, conforme ilustra a Figura 3.

Figura 3 - Evolução das reservas brasileiras de petróleo e gás natural ao longo dos últimos anos

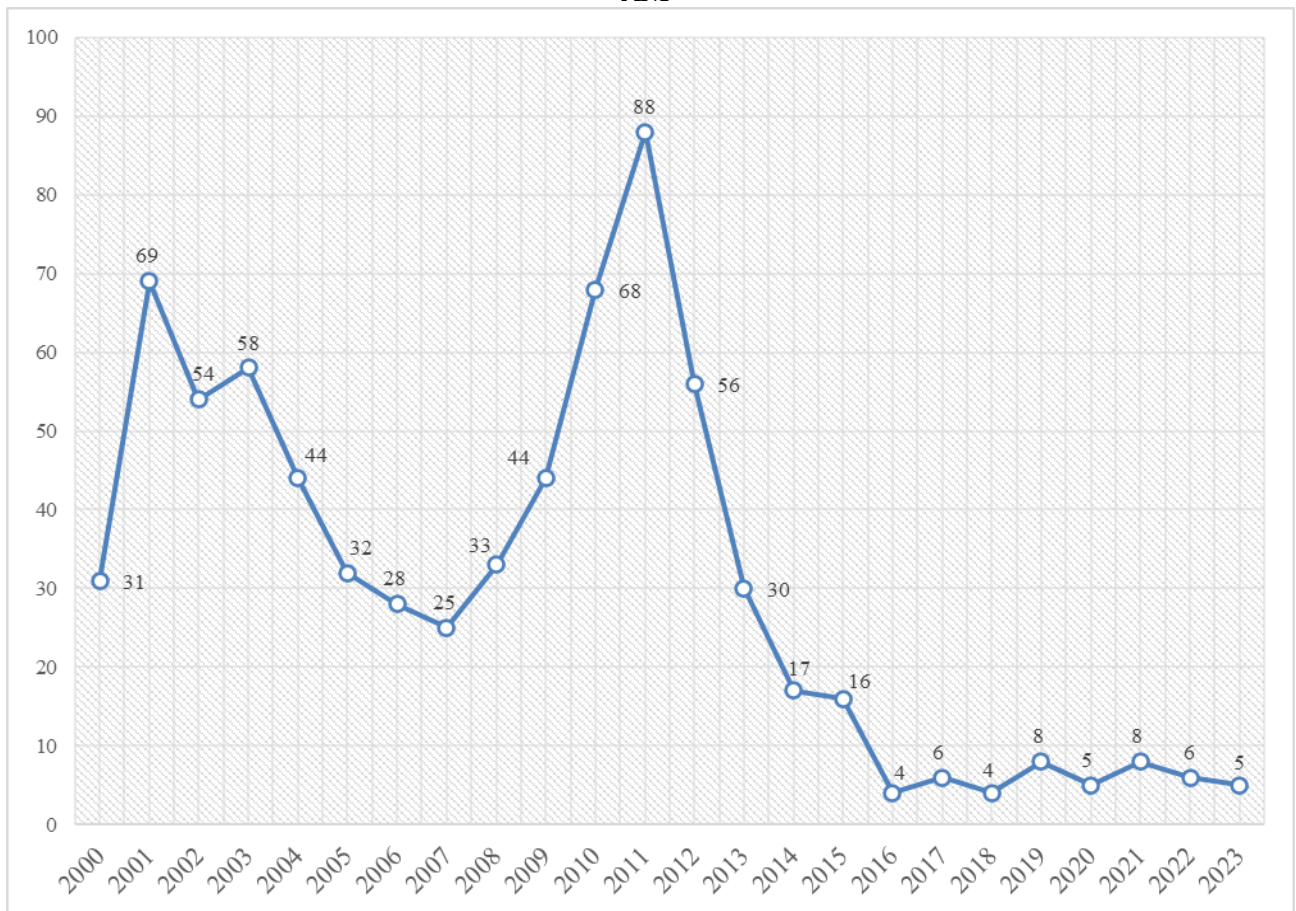


Fonte: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/evolucao-das-reservas-provadas-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural-no-brasil>

166. Além da importância das unidades de perfuração para o desenvolvimento de atividades exploratórias e para a reposição das reservas comerciais de empresas e de países produtores, as unidades de perfuração marítima são fundamentais para o desenvolvimento da produção em caso de descoberta comercialmente viável.

167. Além disso, para fazer frente às atividades necessárias ao desenvolvimento da produção, o operador necessitará de unidades de perfuração para a construção de poços de produção e de injeção, utilizados pela indústria para maximizar o grau de recuperação de hidrocarbonetos de uma determinada jazida, por meio da manutenção da pressão interna e da varredura do reservatório.
168. Desta forma, tanto na fase exploratória como no início da fase de produção, os operadores apresentam elevada necessidade por unidades de perfuração, destacando a relevância desses recursos para a manutenção da razão entre reserva e produção (R/P) e para o crescimento da produção de petróleo e gás natural.
169. Outro fator que pode explicar a redução do indicador R/P do país está relacionado ao número de poços exploratórios perfurados em ambiente marítimo ao longo dos últimos anos. Conforme ilustra a Figura 4 - Quantidade de poços exploratórios perfurados em ambiente marítimo nos últimos anos segundo a ANP, após o ano de 2011 houve um vertiginoso declínio no número de poços exploratórios perfurados no Brasil, fato que aponta para uma tendência de contínua redução do fator R/P do país, considerando-se que a inclusão de novas reservas depende precipuamente da atividade exploratória.

Figura 4 - Quantidade de poços exploratórios perfurados em ambiente marítimo nos últimos anos segundo a ANP



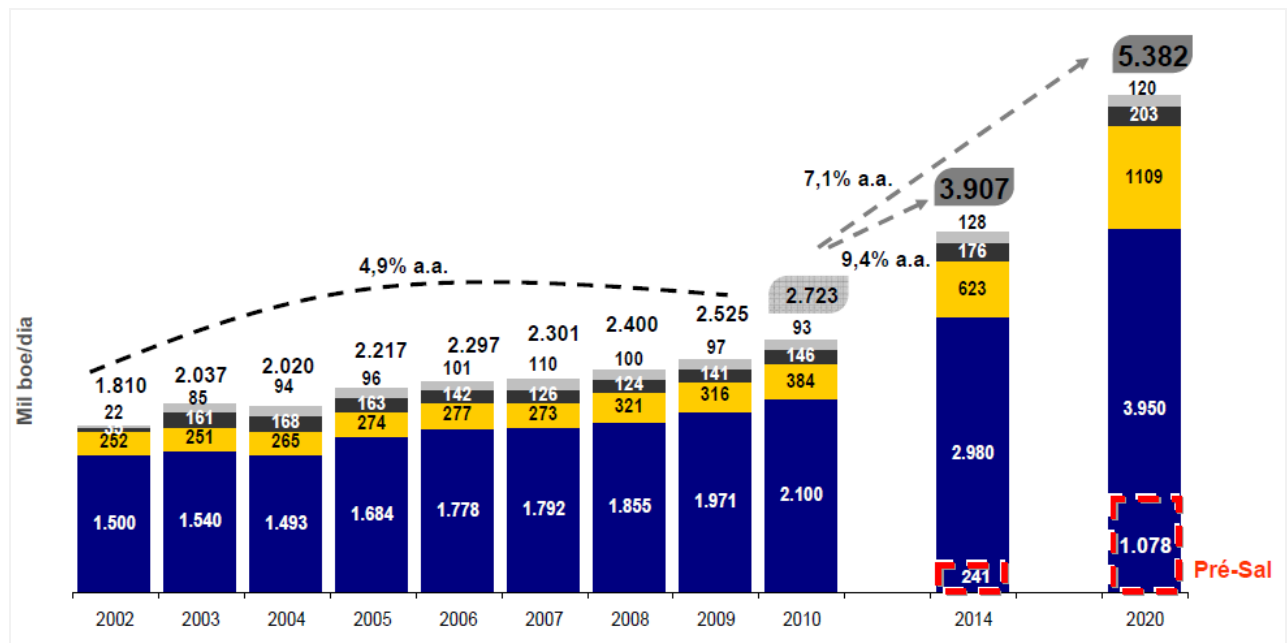
Fonte: elaboração própria com base nas informações do Painel da fase de exploração em ambiente marítimo da ANP

170. Importante destacar que a quantidade acumulada de poços exploratórios perfurados nos últimos 8 (oito) anos – de 2016 a 2023 – não chega à média de poços perfurados por ano entre os anos 2000 e 2013. No referido período, a média de poços perfurados anualmente em ambiente marítimo foi pouco superior a 47 (quarenta e sete) poços exploratórios, dado que destaca a tendência de queda da razão R/P do país, no caso de o cenário analisado se manter inalterado.
171. Como se pode notar pela leitura atenta das informações apresentadas anteriormente, as atividades exploratórias desenvolvidas pela Petrobras representam inegável imperativo de segurança nacional e relevante interesse coletivo, tendo em vista que contribuem tanto para a manutenção da razão entre as

reservas provadas e a produção do país (R/P), em níveis sustentáveis, como para a autossuficiência da nação em relação à produção de petróleo e gás natural de médio e longo prazo.

172. No entanto, o planejamento da Petrobras para o crescimento da Companhia no ano 2010 era sensivelmente diferente da realidade atual da exploração e produção de petróleo e gás natural. De acordo com o Plano de Negócios 2010-2014, a Petrobras previa investir um volume de US\$ 224 bilhões, dos quais 95% (noventa e cinco por cento) deveriam ser aplicados no Brasil e apenas 5% (cinco por cento) no exterior, números que destacam o compromisso da sociedade de economia mista com o desenvolvimento da indústria nacional de petróleo e gás natural (peça 515, p. 8).
173. Ainda segundo o referido plano estratégico (peça 515, p. 13), a meta de produção da empresa para o ano de 2014 era de 3,9 milhões de barris de petróleo equivalente por dia, isto é, cerca de 70% (setenta por cento) superior à produção de petróleo e gás natural efetivamente verificada no período. Para o ano de 2020, conforme demonstra a Figura 5, a Companhia havia planejado uma produção de aproximadamente 5,4 milhões de barris de petróleo equivalente por dia, ou seja, cerca de 86% (oitenta e seis por cento) superior aos valores observados na série histórica apresentada na Figura 2 - Evolução da quantidade de barris de petróleo produzidos por dia no Brasil.

Figura 5 - Estimativa de crescimento da produção de petróleo e gás natural da Petrobrás (Plano de Negócios 2010-2014)



Fonte: Plano de Negócios da Petrobras (2010-2014), peça 515, p. 13

174. Em relação à demanda por sondas de perfuração, para lâmina d'água superior a 2.000 (dois mil) metros, a Companhia previa um crescimento alinhado com as expectativas de exploração e de produção. Em 2009, segundo informações do plano de negócios da empresa (PN 2010-2014), havia apenas 5 (cinco) sondas capazes de operar na referida profundidade. No entanto, a previsão constante no referido plano estratégico era que a demanda por esses recursos chegasse a 26 (vinte e seis) unidades, em 2013, a 31 (trinta e uma) unidades, em 2015, e a 53 (cinquenta e três) unidades, em 2020 (peça 515, p. 16).
175. Nos termos do referido plano de negócios (peça 515, p. 16), até o ano 2013, 13 (treze) unidades de perfuração marítima, contratadas antes de 2008, 1 (uma) unidade realocada de operações internacionais e mais 12 (doze) novas sondas, contratadas em 2008 por meio de licitação internacional, entrariam em operação. Entre os anos de 2013 e 2020, a previsão era de que outras 28 (vinte e oito) unidades de perfuração marítima, construídas no Brasil, comessem a operar nos campos marítimos da Petrobras, que seriam contratadas em processo de licitação em andamento naquela oportunidade (peça 515, p. 16).
176. Em 2011, o cenário traçado pela atualização do plano estratégico da Petrobrás não era diferente. A companhia previa duplicar as suas reservas provadas até 2020 (peça 516, p. 1) e continuar investindo 95% (noventa e cinco por cento), de um total de US\$ 213,5 bilhões previstos, em atividades desenvolvidas no Brasil (peça 516, p. 1).

177. Em relação à meta de produção, o plano estratégico de 2011 apresentava previsões bastante arrojadas, quando comparadas aos valores efetivamente realizados. A meta de produção total para o horizonte de cinco anos apresentou um aumento em relação ao plano anterior (peça 515, p. 2), sendo estabelecida em 3,993 milhões de barris de petróleo equivalente por dia em 2015, ou seja, aproximadamente 66% (sessenta e seis por cento) superior ao efetivamente realizado, conforme ilustra a Figura 2.
178. Por seu turno, a meta de longo prazo apresentou significativo crescimento em relação ao plano de negócios anterior, passando de 5,382 milhões (PN 2010-2014) para 6,418 milhões de barris de petróleo equivalente por dia em 2020 (PN 2011-2015), com a expectativa do aumento da produção esperada do pré-sal e da introdução da produção nas áreas da cessão onerosa (peça 516, p. 2).
179. A referida previsão de produção do Plano de Negócio da Petrobras (2011-2015), para o ano de 2020, encontrava-se cerca de 121% (cento e vinte e um por cento) acima da produção de petróleo e gás natural efetivamente realizada no período, fato que demonstra o nível de otimismo da alta administração da Companhia em relação ao potencial de crescimento da produção de petróleo e gás natural no Brasil.
180. Em relação ao Plano de Negócios da Petrobras (2012-2016), verifica-se um aumento do volume de investimentos previstos em cerca de 10% (dez por cento), alcançando o montante de US\$ 236,5 bilhões (peça 517, p. 21). Todavia, o documento estratégico de 2012 apresenta uma análise crítica das metas de produção estabelecidas pelos planejamentos anteriores, destacando que as estimativas de produção de petróleo e gás natural estabelecidas pelos planos estratégicos antecedentes eram bastante 'ousadas', mostrando-se irrealistas com a passagem dos anos (peça 517, p. 4).
181. Apesar da revisão do planejamento da curva de produção de petróleo e gás natural no referido plano estratégico, que reduziu a meta diária de produção para 4,2 milhões de barris de petróleo equivalente (peça 517, p. 17), em 2020, ainda assim, a referida estimativa encontrava-se aproximadamente 45% (quarenta e cinco por cento) superior à produção efetivamente realizada no ano de 2020, conforme ilustrado na Figura 2.
182. Importante destacar que a referida Figura 2 - Evolução da quantidade de barris de petróleo produzidos por dia no Brasil - contempla a produção de todas as empresas operando no Brasil e não apenas da Petrobras, fato que demonstra como as estimativas da Petrobras, nos planos de negócio de 2010 a 2012, encontravam-se superdimensionadas.
183. No tocante ao índice de reposição de reservas, o documento de 2012 destaca que, pelo vigésimo ano consecutivo, a Petrobras havia repostado reservas em quantidade superior ao montante produzido (peça 517, p. 12), possuindo naquele momento uma relação entre reserva e produção de petróleo e gás natural (R/P) superior a 19 (dezenove) anos (peça 517, p. 12). Atualmente, essa relação entre reserva e produção da Petrobras é pouco superior a 12 (doze) anos, conforme comunicado ao mercado de 26 de janeiro de 2024 (peça 518, p. 1), fato que demonstra uma queda superior a 36% (trinta e seis por cento) no indicador R/P da Petrobras e ressalta a necessidade de a empresa continuar 'investindo em maximização do fator de recuperação e principalmente em exploração de novas fronteiras, para repor as reservas de petróleo e gás' (peça 518, p. 1).
184. Em decorrência do volume significativo de investimentos estimados pela Petrobras nos documentos estratégicos analisados, outro aspecto direcionador das ações da Companhia, no referido período, relacionava-se ao comprometimento da empresa em manter o seu grau de investimento, com o objetivo de não tornar a captação de recursos mais onerosa. Nesse sentido, a Petrobras definiu uma faixa aceitável para a alavancagem financeira da empresa, bem como um limite máximo para o indicador Dívida Líquida/EBITDA (peça 515, p. 35; peça 516, p. 6; peça 517, p. 21).
185. Portanto, essa era a realidade dentro da Petrobras ao longo dos anos de 2010, 2011 e 2012, que de fato deve ser considerada como uma circunstância condicionadora das ações tomadas pelos então gestores da sociedade de economia mista: i) substancial otimismo em relação ao aumento da produção de petróleo e gás natural, em virtude das descobertas do pré-sal; ii) previsão de investimentos significativos no Brasil, capazes de impulsionar toda a cadeia de suprimentos ligada à indústria de petróleo e gás natural, em especial o setor de construção naval; e iii) necessidade de controle do endividamento da Companhia para manutenção do grau de investimento da empresa.

Da alegada existência de elementos sobre a política do Governo Federal de estímulo ao desenvolvimento da indústria da construção naval

Alegações dos recorrentes

186. Inicialmente, apontam que no voto que embasa a decisão ora recorrida, o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues teria afirmado que não existiriam evidências de que a Petrobras, no contexto do Projeto



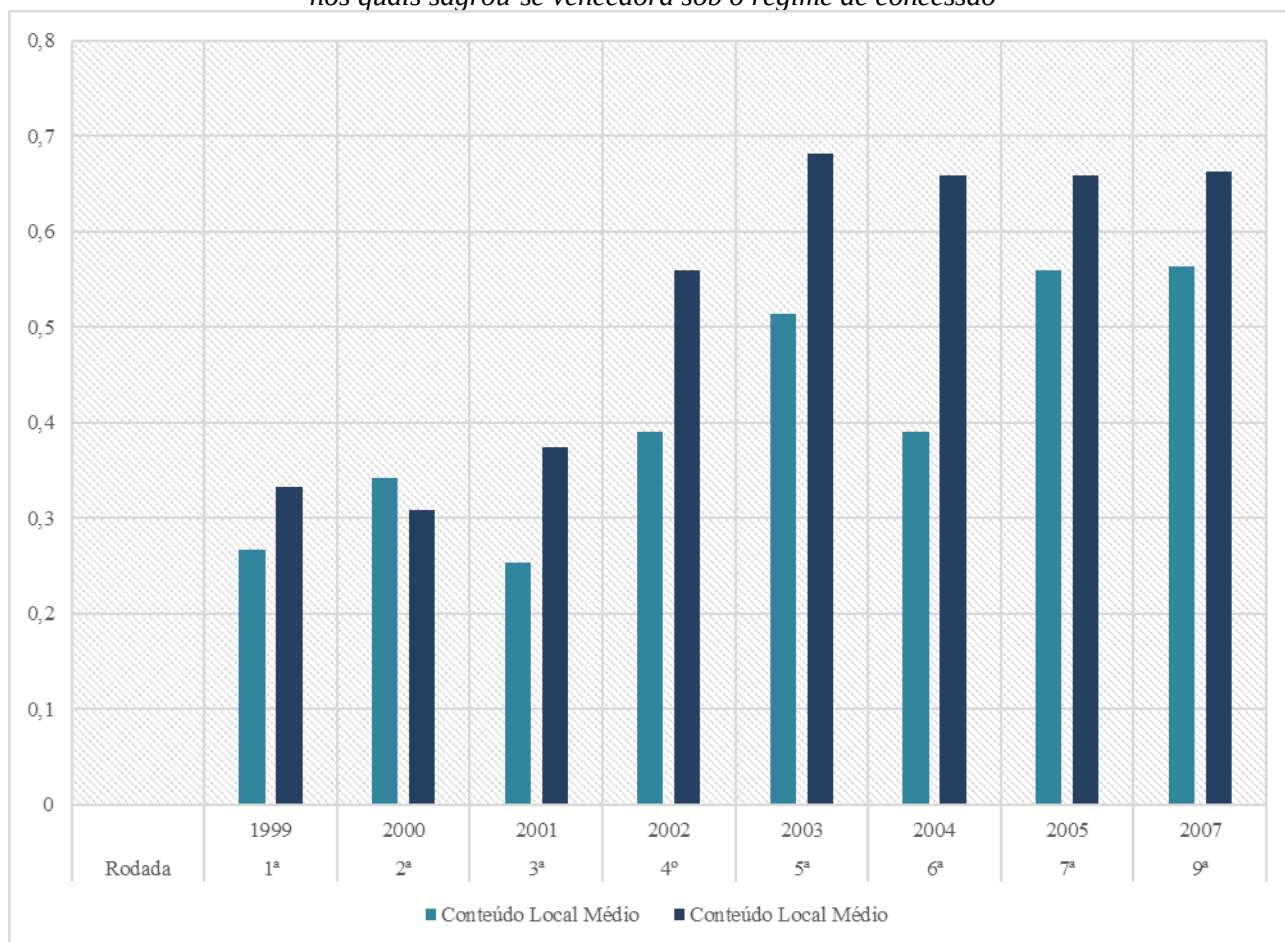
Sondas, tenha aderido a uma política governamental com o propósito de fomentar a indústria naval no Brasil e gerar empregos (peça 453, p. 49; peça 454, p. 54; peça 476, p. 26).

187. Destacam trecho do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio, no qual se afirma que ‘a Política de Conteúdo Local para o setor de petróleo e gás é uma política do governo federal para o fortalecimento da indústria brasileira de bens e serviços da cadeia produtiva do setor’ (peça 453, p. 50-51; peça 454, p. 54; e peça 476, p. 27).
188. Na sequência, apresentam diversos normativos que corroboram o entendimento de que a Política de Conteúdo Local, de fato, seria uma política do Governo Federal, dentre as quais: Resolução CNPE 08/2003; Lei 12.351/2010; Lei 9.478/1997; Decreto 4.925/2003 (Prominp); Cartilha de Conteúdo Local de 2004 (peça 453, p. 50-55; peça 454, p. 54-60; peça 476, p. 27-33).
189. Ressaltam que, caso não houvesse qualquer obrigação legal decorrente da política governamental referente aos limites mínimos de Conteúdo Local, seria possível afretar uma parte dessas sondas para operarem no país ou construí-las integralmente em outros locais (peça 453, p. 55; peça 454, p. 61; 476, p.33).
190. Afirmam que a política de conteúdo local seria fundamental para a soberania nacional e para a construção de um país mais justo e desenvolvido, com o intuito de garantir que os recursos do pré-sal sejam utilizados para beneficiar a Petrobras e o país (peça 454, p. 62).
191. Destacam que, caso as exigências de conteúdo local não fossem atendidas, poderiam ser aplicadas vultuosas multas à Companhia, fator que, na visão dos recorrentes, representava obstáculos, desafios reais e demandas de políticas públicas sob responsabilidade dos recorrentes, e teria condicionado e limitado a sua atuação, tendo em vista que as sondas deveriam ter um elevado percentual de conteúdo local (peça 453, p. 55-56).

Análise dos argumentos apresentados

192. De fato, desde a primeira rodada de licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, ocorrida em 1999, os contratos firmados entre o poder concedente e os operadores contêm uma cláusula de conteúdo local, que incide sobre as fases de exploração e desenvolvimento da produção.
193. Analisando-se as informações disponíveis no sítio eletrônico da ANP, verifica-se que, ao longo dos anos, considerando-se apenas os blocos marítimos, a oferta média de conteúdo local pela Petrobras, na condição de empresa operadora, nas rodadas de licitação de blocos exploratórios, sob o regime de concessão, apresenta uma curva ascendente, conforme ilustra a Figura 6.

Figura 6 - Conteúdo local médio ofertado pela Petrobras, na condição de operadora, para os blocos marítimos nos quais sagrou-se vencedora sob o regime de concessão



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no sítio eletrônico da ANP (peça 519)

194. No caso concreto, o relatório do grupo de trabalho responsável por propor ações necessárias para viabilizar a disponibilização de 28 (vinte e oito) unidades de perfuração marítima relata que foi estimado pela Engenharia da Petrobras, para o primeiro lote de 7 (sete) unidades, um conteúdo local total de 54% (cinquenta e quatro por cento) para cada unidade, considerando 67% (sessenta e sete por cento) para o conjunto composto por casco e DP (**Dynamic Package**) e 22% (vinte e dois por cento) para o pacote de perfuração e DP (peça 54, p. 47).
195. Além disso, algumas estratégias para aumentar o conteúdo nacional foram traçadas pelo referido grupo de trabalho (peça 54, p. 48), propondo: i) aumentar progressivamente o percentual total por unidade, quando da contratação dos demais lotes de sondas, 'induzindo o mercado a ampliar sua capacitação' (peça 54, p. 48); ii) estabelecer percentual de conteúdo local por sistema – posicionamento dinâmico, motor elétrico, gerador, propulsor e sistema de controle – 'visando o desenvolvimento de determinado segmento da indústria' (peça 54, p. 48); e iii) utilizar o índice de conteúdo local como elemento de ponderação da licitação, avaliado em conjunto com a proposta comercial.
196. Afere-se, pela leitura do referido trecho do relatório (peça 54, p. 48), que a exigência de elevado conteúdo nacional para a contratação de novas unidades de perfuração marítima, bem como as estratégias para o aumento do índice de conteúdo nacional, possuía, efetivamente, o objetivo de induzir o desenvolvimento da indústria nacional (peça 54, p. 48), além de cumprir as obrigações regulatórias e contratuais firmadas entre a Petrobras e a ANP.
197. Outro aspecto que sublinha que um dos principais objetivos da contratação de 28 (vinte e oito) sondas pela Petrobras era, justamente, fomentar o desenvolvimento da indústria nacional, encontra-se na premissa adotada pela Companhia de que tais unidades deveriam ser 'construídas no Brasil', conforme demonstram, por exemplo, os DIP E&P-SERV 519/2007, DIP E&P-CPM 102/2011, DIP DE&P 64/2011, DIP DE&P 67/2011 e DIP DE&P 329/2011 (peça 54, p. 3, 110, 120, 154 e 171, respectivamente).



198. Além dos referidos documentos elaborados pela Diretoria de Exploração e Produção (DE&P), diversos documentos da Engenharia também destacam que a construção no Brasil, das unidades de perfuração marítima, era premissa constante no Projeto Sondas, como se pode notar, por exemplo, nos documentos DIP ENGENHARIA 505/2009 e DIP ENGENHARIA 785/2010 (peça 51, p. 3-11; 35-39, respectivamente).
199. Destaca-se, ainda, que a decisão que criou o grupo de trabalho responsável por propor as ações necessárias para viabilizar a contratação de 21 (vinte e uma) unidades de perfuração marítima (DIP DE&P 67/2011) determinava que deveria 'ser considerado como requisito, a construção no Brasil de unidades do tipo Navio Sonda e Semi-Submersível, de propriedade de empresas brasileiras com reconhecida experiência em operação de Unidades Marítimas de Perfuração, bem como empresas brasileiras de construção com potencial de associar-se a operadores tradicionais, desde que mantenha o controle do bem afretado' (peça 54, p. 154).
200. A propósito, cumpre rememorar, ainda, que, durante os meses de julho e agosto de 2008, a Petrobras, juntamente com a ONIP – Organização Nacional da Indústria de Petróleo, se reuniu com diversas entidades e representantes da cadeia produtiva de petróleo e gás natural, com o objetivo de compreender a capacidade e os desafios impostos à indústria nacional para a consecução do referido projeto, conforme demonstra o relatório do grupo de trabalho criado por meio do DIP DSERV 48/2008 (peça 54, p. 31-32).
201. Importante ressaltar que o relatório final da Comissão Interna de Apuração (peça 5, p. 17) destacou que, em 20 de maio de 2008, a Petrobrás emitiu um comunicado ao mercado informando que 'em reunião realizada na noite de ontem com o Governo Federal, entidades empresariais e representantes da indústria nacional, informou a intenção de contratar 40 navios-sonda e plataformas de perfuração semissubmersíveis para operar em águas profundas e ultra profundas (...), com prioridade de construção no Brasil' (peça 5, p. 17).
202. No mesmo documento (peça 5, p. 17), consta o registro de que, em cerimônia realizada em setembro de 2008, para comemorar a primeira extração simbólica de petróleo da camada do pré-sal, o então Presidente da República afirmou que 'a Petrobras iria precisar de 200 navios e 38 sondas para explorar os campos do pré-sal nos próximos 10 anos. Com cada sonda custando US\$ 700 milhões, a ideia é que elas sejam construídas no Brasil para fomentar a produção nacional. Ou nós investimos e criamos empregos aqui, ou a Petrobras economiza US\$ 100 milhões e compra as sondas de Cingapura' (peça 5, p. 17).
203. Destaca-se, ainda, que o Governo Federal, objetivando viabilizar a implementação da construção das unidades de perfuração marítima no Brasil, estabeleceu, por meio da Lei nº 11.789, de 25 de setembro de 2008, o Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN), indicando a existência de uma efetiva política pública federal com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da indústria nacional e estimular a geração de empregos no país.
204. Ademais, giza-se, conforme referido no tópico anterior (vide 'Dos alegados obstáculos, dificuldades reais ou circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação dos responsáveis'), os Planos de Negócios da Petrobrás (PN 2010-2014 e PN 2011-2015) previam investimentos superiores a duas centenas de bilhões de dólares em projetos da Petrobras, dos quais 95% (noventa e cinco por cento) deveriam ser investidos no Brasil (peça 515, p. 8; peça 516, p. 1).
205. Tal fato evidencia, com as devidas vênias, que a Petrobras, no contexto do Projeto Sondas, efetivamente aderiu a uma política governamental com o propósito de fomentar a indústria naval brasileira e de gerar empregos no país.
206. Portanto, a dimensão de fomento do Projeto Sondas para o desenvolvimento da indústria nacional e para a geração de empregos no Brasil era incontestável. Na verdade, conforme abordado nos parágrafos anteriores, as evidências apontam para a existência de ações governamentais voltadas para o fortalecimento da indústria de construção naval, seja por meio da criação de fundo específico, seja por meio da previsibilidade de demanda de 28 (vinte e oito) unidades de perfuração marítima, planejadas para serem construídas no Brasil, em estaleiros nacionais.
207. Outrossim, no longo prazo, a previsão de demanda da Petrobras por unidades de perfuração marítima, aliada a outros incentivos governamentais para fomentar a competitividade da indústria nacional, além de servir como catalizador para o desenvolvimento do setor naval nacional, também poderia contribuir para o alcance de uma vantagem competitiva do país como agente exportador de bens e serviços

- relacionados à construção naval para atendimento a demandas da indústria de petróleo e gás natural mundial.
208. Segundo Michael Porter, professor de economia e estratégia da **Harvard Business School**, o desenvolvimento de uma vantagem competitiva nacional deve levar em conta os seguintes elementos determinantes (Michael E. Porter, **The Competitive Advantage of Nations**, 1998, p. 71): i) a posição da nação em fatores de produção, como mão de obra qualificada ou infraestrutura, necessários para competir em uma determinada indústria; ii) a natureza da demanda do mercado interno para o produto ou serviço da referida indústria; iii) a presença ou ausência no país de indústrias fornecedoras e outras indústrias relacionadas que sejam competitivas internacionalmente; e iv) o nível de rivalidade entre as empresas no ambiente doméstico e as condições locais para a criação, organização e gestão de empresas.
209. Porém, a exigência de conteúdo nacional é um fator que adiciona alguns desafios relacionados à cadeia de fornecedores, em especial quando se trata de recursos críticos, intensivos em capital e com elevado valor agregado, tendo em vista o risco de implementação de medidas de restrições verticais, em determinado segmento do mercado, com a finalidade de dificultar, ou até mesmo inviabilizar, o acesso da concorrência a algum fator da cadeia produtiva (Daniel Rocha Corrêa, *Práticas restritivas verticais: contributo da experiência europeia para o direito da concorrência brasileiro*, Revista de Informação Legislativa, 2009).
210. No tocante ao índice de conteúdo nacional para unidades de perfuração marítima, com previsão de construção no Brasil, como o atingimento do conteúdo local depende da infraestrutura disponibilizada pelos estaleiros nacionais capazes de atender às características da demanda, esses atores da cadeia produtiva podem ser considerados como o principal elo da cadeia de suprimentos capaz de limitar o acesso de novos entrantes ao mercado de construção ou afretamento de unidades de perfuração marítima, tendo em vista que as empresas não conseguiriam atender à exigência de conteúdo nacional na ausência de infraestrutura local disponível para a construção e montagem das referidas unidades.
211. Deve-se destacar que, no caso concreto, há fortes indícios de atos de restrições verticais, ainda que informais, entre o Grupo Sete Brasil e estaleiros nacionais, que acabaram por limitar a escolha da empresa pela Petrobras na contratação de, pelo menos, 21 (vinte e uma) das 28 (vinte e oito), unidades de perfuração marítima com uma empresa recém-criada.
212. Entre os referidos indícios, encontra-se a decisão, tomada de maneira arbitrária pelo então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, de ampliar, sem anuência da Diretoria Executiva, a quantidade de lotes e de unidades de perfuração marítima demandadas pela Petrobras na licitação conduzida pela Engenharia, que acabou por frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório que estava sendo operacionalizado pelo E&P (peça 6, p. 38).
213. De acordo com o relatório final da Comissão Interna de Apuração, o aumento da quantidade das unidades de perfuração marítima, por determinação do Diretor de Serviços e sem anuência da Diretoria Executiva, na licitação conduzida pela Engenharia, de 1 (um) lote de 7 (sete) unidades para 4 (quatro) lotes de 7 (sete) unidades, acabou por criar a expectativa nos estaleiros de poder contratar diretamente com a Petrobras, 'opção mais atraente do que ser contratado para construir iguais equipamentos pelos afretadores' (peça 6, p. 38), fato que restringiu as opções de parceiros construtores para os afretadores participantes da licitação do E&P, tendo em vista a dificuldade dos afretadores em acessar esse fator da cadeia produtiva.
214. Destaca-se que, em seu relatório, a CIA concluiu 'que a alteração da estratégia originalmente aprovada e o modo autocrático de implantar essa decisão tiveram o intuito de prejudicar o processo licitatório conduzido pelo E&P. Com efeito, as ofertas do certame do E&P foram limitadas e os preços ficaram acima das expectativas, com menção ao desinteresse dos estaleiros em assumir compromisso com as empresas afretadoras' (peça 7, p. 1).
215. Em 10/2/2011, a Diretoria Executiva acabou por aprovar, nos termos da Ata 4.860, item 2 – Pauta nº 072, o processo licitatório da Engenharia, autorizando a contratação do estaleiro EAS para a construção de sete unidades de perfuração marítima, a serem construídas no Brasil, e determinando aos Gerentes Executivos da Engenharia, Finanças e E&P (CPM e SERV) a retornarem à Diretoria Executiva com a avaliação do resultado dos processos licitatórios conduzidos pelo E&P e pela Engenharia, visando complementar a cota de 28 (vinte e oito) sondas e incluindo a Sete Brasil na lista de convidados para os futuros processos de contratação para afretamento de sondas (peça 54, p. 110).
216. De acordo com o DIP DE&P 64/2011 (peça 54, p. 120-128), que propôs, em 7/4/2011, o encerramento do processo licitatório conduzido pelo E&P 'por preço excessivo, sem celebração de

contratos' (peça 54, p. 128), a comissão de licitação destaca que 'os valores ofertados inicialmente foram impactados, segundo as empresas proponentes [afretadores], pelo desinteresse dos estaleiros em assumir compromisso com estas, tendo em vista a possibilidade da contratação pela Petrobras de até 4 (quatro) pacotes de 7 (sete) UPMs no processo de construção' (peça 54, p. 125).

217. Na sequência, conforme consta do DIP E&P-CPM 102/2011, de 1/6/2011, 'em razão de não terem sido atendidas as demandas previstas para o Projeto Sondas, em 12/5/2011, conforme DIP DE&P 67/2011, foi constituído um Grupo de Trabalho (...) com o objetivo de propor as ações necessárias para viabilizar a contratação do afretamento e dos serviços de operação de até 21 (vinte e uma) UPMs, a partir de 2016' (peça 54, p. 112).
218. De acordo com as premissas adotadas pelo referido grupo de trabalho, a licitação para contratação do afretamento das 21 (vinte e uma) unidades restantes, a serem construídas no Brasil, deveria ser conduzida pelo E&P, permitindo que os participantes apresentassem propostas para toda a demanda, caso assim desejassem (peça 54, p. 112-113).
219. Ao todo, em 17/6/2011, o E&P convidou um total de 26 (vinte e seis) empresas a participarem da licitação para a contratação das 21 (vinte e uma) unidades de perfuração marítima restantes, divididas em 4 (quatro) grupos, de acordo com o critério de seleção utilizado (peça 54, p. 113-114): i) no primeiro grupo, encontravam-se empresas brasileiras com experiência na atividade de perfuração marítima; ii) no segundo grupo, estavam as empresas brasileiras de construção com porte econômico superior a R\$ 1,5 bilhão e classificadas no cadastro da Petrobras no perfil de prestação de serviços de Engenharia, Compras e Construção (EPC); iii) no terceiro grupo, foi introduzida a Sete Brasil, por indicação expressa da Diretoria Executiva da Petrobras; e iv) no quarto grupo, encontravam-se empresas brasileiras de EPC que participaram dos processos de afretamento de FPSO (**floating, production, storage and offloading**) para os campos de Guará Norte e Iracema Sul.

Tabela 11 - Empresas convidadas pela Petrobras para participar da licitação conduzida pelo E&P para a contratação de 21 (vinte e uma) unidades de perfuração marítima

Seq.	Grupo	Empresa
1	1	Schahin Petróleo e Gás S.A.
2	1	Petroserv S.A.
3	1	Queiroz Galvão Óleo e Gás S.A.
4	1	Odebrecht Óleo e Gás Ltda.
5	1	Etesco Construção e Comércio Ltda.
6	1	Brasdrill Sociedade de Perfurações Ltda.
7	1	Ensco Brazil Serviços de Petróleo Ltda.
8	1	Noble do Brasil S/C Ltda.
9	1	Ocean Rig do Brasil Ltda.
10	1	Odffjell Gestão de Perfurações do Brasil Ltda.
11	1	Pacific Drilling do Brasil Serviços de Perfurações Ltda.
12	1	Pride do Brasil Serviços de Petróleo Ltda.
13	1	Saipem do Brasil Ltda.
14	1	Seadrill Serviços de Petróleo Ltda.
15	1	Sevan Marine do Brasil Ltda.
16	1	Transocean Brasil Ltda.
17	1	Navis Driling Ltda.
18	2	Construções e Comércio Camargo Correa S.A.
19	2	Galvão Engenharia S.A.
20	2	Usiminas Mecanica S.A.
21	2	UTC Engenharia S.A.
22	2	Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.

Seq.	Grupo	Empresa
23	2	Engevix Engenharia S.A.
24	3	Sete Brasil Participações S.A.
25	4	Andrade Gutierrez S.A.
26	4	Construtora OAS Ltda.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do DIP E&P-CPM 102/2011 (peça 54, p. 113-114)

220. Não obstante o envio de convites para 26 (vinte e seis) empresas, conforme detalhado acima, em 3/10/2011, a comissão de licitação recebeu propostas comerciais apenas da Sete Brasil Participações S.A. e da **Ocean Rig** Serviços de Petróleo Ltda, conforme consta no histórico do DIP E&P-CPM 329/2011 (peça 54, p. 173).
221. Nesse ponto, destaca-se outro indício de que o Grupo Sete Brasil e estaleiros nacionais possuíam acordos de restrições verticais, ainda que informais, para dificultar o acesso de empresas afretadoras nas licitações de unidades de perfuração marítima conduzidas pela Diretoria de E&P da Petrobras, tendo em vista que a quantidade efetiva de propostas recebidas, em confronto com o número de convites encaminhados, pode indicar a dificuldade dos interessados em acessar determinado fator da cadeia produtiva, notadamente os estaleiros.
222. Ao final do processo de licitação, a comissão propôs o encerramento do processo por preço acima da expectativa, sem celebração de contratos (peça 54, p. 189). Propôs, ainda, o início imediato de negociação direta, visando a obtenção de taxas diárias mais atrativas para a contratação de 15 navios-sonda e 6 sondas semissubmersíveis com a Sete Brasil e para a contratação de 5 navios sonda de dupla atividade com a **Ocean Rig** (peça 54, p. 189), totalizando 26 (vinte e seis) unidades de perfuração marítima, 5 (cinco) unidades acima no inicialmente projetado.
223. Em 8/2/2012, o DIP E&P-CPM 41/2012 encaminhou à Diretoria de E&P solicitação de autorização para a contratação de 21 (vinte e uma) unidades de perfuração marítima com a Sete Brasil e de 5 (cinco) unidades de dupla atividade com a **Ocean Rig** (peça 49, p. 170), com as seguintes ponderações (peça 49, p. 192-193):
- 'A Comissão de Negociação, consubstanciada no relatório em anexo (Anexo 8) entende que os valores finais médios propostos na negociação em pauta ainda estão acima dos valores médios praticados no mercado internacional, porém, para o processo em curso, e considerando as **condições** estabelecidas para o mesmo, trata-se da melhor condição de taxas médias obtidas dentro do mercado nacional. A Comissão de Negociação entende que em função do prazo contratual ofertado (15 anos), o número de Unidades em questão (26 Unidades), e as demais condições ofertadas nesta negociação seriam razoáveis valores de taxas diárias médias situados entre as curvas mediana e de limite superior do estudo da Petrodata devido a inexistência de mercado nacional comparável ao mercado internacional de sondas.
- (...)
- Para tal patamar de preços ser atingido, destacamos a necessidade de esforço adicional de agentes financeiros governamentais na provisão de recursos financeiros a baixo custo, do próprio governo para desoneração tributária, e novos descontos das próprias contratistas de perfuração como esforço final. No entendimento da Comissão de Negociação, o limite da Petrobras em oferecer condições de prazo, contratuais e de volume de contratação já foi atingido, se não ultrapassado.
- Adicionalmente, acredita-se que a contratação de sondas a serem construídas no Brasil, nas quantidades em discussão, poderá resultar no médio/longo prazo na queda das taxas diárias no mercado internacional devido a uma maior oferta de Unidades. Até ter os estaleiros funcionando no Brasil, a Petrobras poderá se beneficiar de taxas mais atrativas, devido a um possível excesso de Unidades no **mercado** internacional inicialmente previstas para disputar o mercado brasileiro, **podendo os processos de contratação serem percebidos pelos contratistas como uma oportunidade para se posicionar em um grande mercado que tende a se tornar mais difícil para Unidades vindas do exterior.**
- A Comissão de Negociação entende que a contratação das 26 unidades ofertadas é a alternativa que apresenta menor **risco** de atraso na entrega das sondas a serem construídas no Brasil, e a que melhor atende aos compromissos de conteúdo local assumidos pela Petrobras, reduzindo risco de se incorrer em custos adicionais nos projetos frente à ANP.' (grifos adicionados)



224. Ao final, a comissão propôs a contratação de 21 (vinte e uma) unidades de perfuração marítima com a Sete Brasil e de 5 (cinco) unidades com a **Ocean Rig**, nas condições negociadas, bem como solicitando a autorização para a criação de um Comitê da Alta Administração para o acompanhamento do desenvolvimento do Projeto Sondas (peça 49, p. 54).
225. No entanto, em 29/11/2012, por meio do DIP E&P-PSUG 185/2012, o Gerente Executivo de E&P de Programas de Gestão de Investimento em Sondas e Unidades Estacionárias de Produção solicitou o cancelamento do processo de negociação direta para a contratação de 5 (cinco) sondas de perfuração com o Grupo **Ocean Rig**, propondo não iniciar novo processo de contratação dessas unidades (peça 214, p. 1-7).
226. Conforme consta no DIP E&P-PSUG 185/2012, a **Ocean Rig** informou à Petrobras dificuldades para a contratação de estaleiro, não tendo chegado a um acordo com o Grupo **Sinergy** (peça 214, p. 2). Na sequência, em 30/8/2012, a empresa apresentou à Petrobras uma proposta de sociedade entre a **Ocean Rig**, o estaleiro OSX e o Grupo Sete Brasil, como empresa associada (peça 214, p. 2-3).
227. Desta forma, pode-se afirmar que as dificuldades da **Ocean Rig** em contratar um estaleiro no Brasil para a construção das 5 (cinco) unidades de perfuração marítima, bem como a posterior proposta de associação da empresa com o Grupo Sete Brasil, corroboram os indícios de existência de restrições verticais, ainda que estruturada de maneira informal, entre o Grupo Sete Brasil e estaleiros brasileiros capazes de atender à demanda por sondas, com a finalidade de dificultar a entrada de outros fornecedores.
228. Além dos citados indícios de restrições verticais entre a Sete Brasil e os estaleiros, tanto o Sr. Pedro Barusco como o Sr. João Carlos de Medeiros Ferraz confessaram ter recebido propina no tocante ao processo de estruturação do Projeto Sondas (peça 219, p. 35-36; 38; 44-48; 113; 158; 298), fato que indica o interesse dos estaleiros em estabelecer um relacionamento ilícito com alguns funcionários da Petrobras e da Sete Brasil, capaz de restringir, naturalmente, o acesso de novos entrantes ao mercado de construção ou afretamento de unidades de perfuração marítima no Brasil, tendo em vista a impossibilidade de acesso de novas empresas a esse elo da cadeia produtiva.
229. Nos termos das informações prestadas em juízo pelo Sr. João Carlos de Medeiros Ferraz, e retratadas na sentença proferida, em 26/6/2017, pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, no âmbito da ação penal 5054932-88.2016.4.04.7000/PR (peça 219, 483-486), fica evidente que o pagamento de propina abrangia todos os estaleiros envolvidos no Projeto Sondas.
230. Ora, se os estaleiros estavam comprometidos com o pagamento de propinas para agentes que agiam em nome da Sete Brasil, no âmbito do Projeto Sondas, não haveria razão para que esses atores econômicos permitissem, ou facilitassem, a entrada de novos fornecedores no mercado para a construção de unidades de perfuração marítima em território nacional, fato que explica o reduzido interesse das empresas convidadas a apresentarem oferta na licitação para contratação de 21 (vinte e uma) sondas conduzida pelo E&P (peça 54, p. 173).
231. Desta maneira, pode-se afirmar que existem indícios de que algumas ações de restrição vertical foram adotadas pela Sete Brasil e por estaleiros nacionais com o intuito de dificultar, ou até mesmo impedir, a entrada de novos fornecedores no mercado de construção de unidades de perfuração marítima em território nacional, notadamente os seguintes: i) aumento do número de 7 (sete) para 28 (vinte e oito) unidades de perfuração marítima no processo conduzido pela Engenharia, sem anuência da Diretoria Executiva, que acabou por frustrar o caráter competitivo da licitação conduzida pelo E&P (peça 6, p. 38); ii) a quantidade efetiva de propostas recebidas (duas) na licitação conduzida pelo E&P, em confronto com o número de convites encaminhados (vinte e seis), pode indicar a dificuldade dos interessados (construtores ou afretadores) em acessar determinado fator da cadeia produtiva, notadamente os estaleiros (peça 54, p. 173); iii) as dificuldades da **Ocean Rig** em contratar um estaleiro no Brasil para a construção das 5 (cinco) unidades de perfuração marítima, bem como a posterior proposta de associação da empresa com o Grupo Sete Brasil (peça 214, p. 1-7), reforçam a existência de restrições verticais entre a Sete Brasil e estaleiros nacionais; e, finalmente, iv) o pagamento de propinas no âmbito do Projeto Sondas, por todos os estaleiros envolvidos com a Sete Brasil (peça 219, 483-486), pode ser considerado um outro indicador da existência de restrições verticais criadas para dificultar, ou até mesmo impedir, a entrada de novos fornecedores no mercado de construção de unidades de perfuração marítima em território nacional.
232. Nesse sentido, considerando-se o elevado índice de conteúdo nacional exigido para as unidades de perfuração marítima do Projeto Sondas, a necessidade de exploração de novas áreas e de desenvolvimento de projetos em águas profundas e ultra profundas, bem como a existência de restrições verticais impostas pela Sete Brasil e por estaleiros nacionais a novos entrantes no mercado de construção de sondas no país, pode-se afirmar que a decisão da Diretoria Executiva em contratar todas as 21 (vinte e uma) unidades com

empresa recém-criada se encontra amparada pela excludente de culpabilidade decorrente de inexigibilidade de conduta diversa.

233. *Em outras palavras, em decorrência da possível existência de restrições verticais entre a Sete Brasil e os estaleiros nacionais, que podem ter inviabilizado o acesso de outros fornecedores a este elo da cadeia produtiva, bem como a premissa de construção das unidades no Brasil, nenhuma outra empresa seria capaz de atender às exigências de conteúdo nacional estabelecidas para as unidades do Projeto Sondas, impondo à Diretoria Executiva a decisão de contratar as unidades com empresa recém-criada.*

Do princípio da estrita separação das esferas de competência e do princípio da confiança

Alegações dos recorrentes

234. *Em termos gerais, os recorrentes alegam que somente detinham autonomia para atuar e impor medidas restritivas aos projetos que estavam diretamente ligados à sua própria esfera de competência (peça 454, p. 21).*
235. *Argumentam que as diferenças de especificidades técnicas entre as Diretorias da Petrobras e seus respectivos projetos acabam limitando a capacidade dos recorrentes em se posicionar contrariamente durante a reunião de Diretoria, com questionamentos que pudessem contrapor de forma fundamentada os argumentos apresentados pelo(a) diretor(a) responsável pelo projeto (peça 454, p. 21).*
236. *Aduzem que cada Diretoria possuía seus próprios projetos de densa e inegável complexidade, a serem desenvolvidos e implementados. Assim, na estrutura corporativa da Companhia, a capacidade profissional dos recorrentes em efetuar o acompanhamento abrangente e aprofundado dos projetos de outras Diretorias era temporal, física e intelectualmente impraticável e, portanto, evidentemente inexigível (peça 454, p. 21).*
237. *Ressaltam que bastaria analisar a dimensão e a complexidade dos projetos geridos pela Petrobras para concluir que não haveria como os diretores das áreas alheias ao projeto tomarem decisões aprofundadas sobre eles (peça 423, p. 22).*
238. *Destacam a existência de inexigibilidade de conduta diversa, tendo em vista que, em decorrência da complexidade das questões tratadas no âmbito da Diretoria Executiva, haveria uma necessidade fundamental de confiar e apoiar-se nos demais diretores e, em especial, na equipe da respectiva área técnica que analisou o projeto (peça 454, p. 21).*
239. *Defendem que não haveria como se exigir, sob pena de inviabilizar por completo os trabalhos da diretoria, análise aprofundada de todos os projetos de todos os diretores como se fosse essa a conduta de cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar, não havendo que se falar, em decorrência desse racional, em afronta ao dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976 (peça 423, p. 22).*
240. *Ainda de acordo com os recorrentes, a responsabilidade atribuída à Diretoria Executiva estaria relacionada ao fato de que o referido órgão colegiado deveria ter questionado o relatório que lhe foi submetido a fim de identificar fraquezas (peça 423, p. 16).*
241. *Alegam que tal linha de pensamento, basicamente, inviabilizaria o funcionamento da Diretoria Executiva, que não conseguiria deliberar sobre o número de assuntos e pautas necessárias para o adequado funcionamento da Companhia se necessitasse se debriçar com tamanha profundidade sobre cada um deles (peça 423, p. 16).*
242. *Repisam que as questões postas em deliberação no âmbito da Diretoria Executiva dizem respeito a projetos específicos e altamente técnicos, sendo inviável a análise de todos os elementos constantes deles por todos os integrantes da Diretoria Executiva, sob pena de burocratização do órgão e impossibilidade de tomada de decisões em tempo hábil (peça 423, p. 26).*
243. *Apresentam (peça 423, p. 18) julgado do próprio TCU afirmando que ‘A culpa in vigilando é caracterizada pela falta de fiscalização sobre procedimentos exercidos por outrem. Contudo, não é possível o exercício da supervisão de forma irrestrita, sob pena de tornar sem sentido o instituto da delegação de competência e inviabilizar o exercício das tarefas próprias e privativas da autoridade delegante’ (Acórdão 1581/2017-1ª Câmara - Rel. Min. José Múcio).*
244. *Nesse contexto, afirmam que, se os documentos e informações técnicas que suportaram a decisão adotaram premissas equivocadas, somente podem ser responsabilizados os seus autores, jamais os diretores que tomaram a decisão confiando na higidez de tais documentos (peça 423, p. 18).*
245. *Ressaltam que, nos projetos submetidos à aprovação, a Diretoria Executiva se organizava da seguinte forma: o diretor responsável pela área à qual o projeto se encontrava vinculado realizava uma breve exposição dos fatos e, ao final, expunha quais decisões entendia serem pertinentes ao caso. Após isso,*

caberia à Diretoria Executiva aprovar, ou não, a decisão sugerida pelo diretor responsável pelo projeto (peça 423, p. 22).

246. Argumentam que, tal como em outros órgãos colegiados, nos quais os membros se pautam no relato feito pelo integrante incumbido de analisar os autos de forma aprofundada, no âmbito da Diretoria Executiva da Petrobras os diretores das áreas não relacionadas ao projeto também se pautam no relatório e pareceres emitidos pelo diretor que está capitaneando o projeto. Apenas em casos de erros grosseiros ou decisões extremamente dissonantes é que se rejeitam as proposições formuladas pelos relatores (peça 423, p. 26).
247. Rememoram que as deliberações da Diretoria Executiva no âmbito do Projeto Sondas foram tomadas antes que se tivesse ciência acerca dos atos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato. Por essa razão, apontam que não havia, no momento da tomada de decisão, desconfiança de que as decisões emitidas pelos diretores das áreas vinculadas tivessem fins ilícitos e interesses contrários à companhia ou ainda desconfiança quanto à capacidade técnica dos diretores (peça 423, p. 27).

Análise dos argumentos apresentados

248. Em resumo, conforme exposto acima, os recorrentes alegam que em decorrência da complexidade das questões tratadas no âmbito da Diretoria Executiva, haveria uma necessidade fundamental de confiar nas informações repassadas pelos diretores e que somente possuíam autonomia para atuar e impor medidas restritivas aos projetos que estavam diretamente ligados à sua própria esfera de competência.
249. Portanto, como se pode observar, os recorrentes fundamentam sua defesa nos princípios da confiança e da estrita separação das esferas, concluindo que a alegada necessidade de confiança nos demais diretores, em virtude da complexidade das matérias tratadas no âmbito da Diretoria Executiva, representaria uma excludente de culpabilidade por inexigibilidade de conduta diversa.
250. No entanto, a argumentação não merece prosperar, pois eventual negligência na atividade deliberativa para a aprovação do Projeto Sondas no âmbito da Diretoria Executiva não está inserida no contexto de aplicação do princípio da estrita separação das esferas de competência, tampouco do princípio da confiança, conforme detalhado a seguir.
251. Contudo, para se analisar os argumentos apresentados, faz-se necessário discorrer brevemente sobre o princípio da estrita separação de esferas e acerca do princípio da confiança, bem como a respeito dos deveres de controle e vigilância impostos aos administradores de empresas, aferindo até que ponto os referidos fundamentos podem servir como excludentes de culpabilidade da conduta dos administradores de empresas.
252. Realmente, a responsabilização de administradores de pessoas jurídicas deve levar em consideração, além da existência de eventual obrigação de controle e vigilância, o princípio da estrita separação das esferas de competências, que se verifica de modo especialmente claro no âmbito da empresa, como consequência da divisão horizontal de trabalho, bem como o princípio da confiança, que se verifica no âmbito de atuação de órgãos colegiados (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 208; 210).
253. No domínio empresarial, o princípio da estrita separação das esferas se aplica às relações estabelecidas entre os diretores situados no mesmo plano horizontal, em virtude de suas respectivas competências e em decorrência da divisão horizontal de trabalho (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 225). Na prática, a aplicação desse princípio acarreta a ausência de um dever de neutralização de riscos e de evitação de resultados que se produzem em esferas de competência de outros administradores (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 208).
254. Em outras palavras, as decisões tomadas no âmbito da alçada decisória de determinado diretor, em regra, não podem gerar a responsabilidade de outro diretor, em decorrência da ausência de um dever de vigilância nas relações reguladas pelo princípio da estrita separação de competências (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 208).
255. Desta forma, por exemplo, caso uma determinada conduta ilegal, dolosa ou culposa, produzida por uma decisão tomada sob a alçada de competência exclusiva da Diretoria de Exploração e Produção da Petrobras, produza um resultado lesivo para a empresa ou para terceiros, em regra, nenhum outro diretor responsável por outra área de negócio da companhia poderá vir a ser responsabilizado pela referida conduta hipoteticamente irregular realizada pelo Diretor de E&P, tendo em vista a ausência de um dever de neutralização de riscos e de evitação de resultados nas relações entre departamentos situados no mesmo nível horizontal da empresa.

256. *Todavia, a responsabilidade civil dos administradores alcança, por força do art. 158, § 1º, da Lei 6.404/1976, os administradores que forem coniventes com a prática de determinado ato ilícito, negligentes em descobri-los ou caso, quando deles tenham conhecimento, deixem de agir para impedir a sua prática ou evitar o resultado.*
257. *Portanto, apesar de, via de regra, o princípio da estrita separação das esferas de competência impedir a responsabilização de administradores, de um mesmo nível hierárquico, responsáveis por outras esferas de competência dentro da companhia, em caso de conivência dos demais administradores ou quando, tendo conhecimento de determinada conduta ilícita perpetrada pelo administrador faltoso, não adotarem as medidas necessárias para impedir a prática do referido ato irregular, os administradores responsáveis por outras esferas funcionais podem ser responsabilizados solidariamente com o administrador faltoso.*
258. *Desta feita, em virtude da ausência de um dever de vigilância nas relações reguladas pelo princípio da estrita separação de competências, os administradores de um mesmo nível hierárquico não terão a obrigação de vigiar os atos perpetrados por seus respectivos pares dentro de suas estritas esferas de competência, não havendo, portanto, qualquer relação de garante entre os administradores de mesmo nível hierárquico.*
259. *Nessa perspectiva, pode-se concluir que o princípio da estrita separação das esferas de competência pode servir como um limite para a responsabilidade solidária de gestores de mesmo nível hierárquico, que não possuam qualquer relação com a conduta ilícita praticada, salvo se tiverem sido coniventes com a prática do ato ou, tendo conhecimento da irregularidade perpetrada por um de seus pares, não adotarem as medidas necessárias para impedir a prática do ato ilícito.*
260. *Por outro lado, nas relações hierárquicas estabelecidas dentro do contexto organizacional, impõe-se um dever de neutralização de riscos e de evitação de resultados do superior hierárquico sobre as condutas realizadas pelos seus subordinados – em virtude da existência de uma relação de desconfiança mitigada –, que se desdobra nos seguintes deveres acessórios: i) dever prévio de obtenção de informação acerca do modo que determinado subordinado gerencia sua própria esfera de competência; ii) dever posterior de instar o subordinado para corrigir eventuais não conformidades identificadas, evitando-se as consequências lesivas derivadas da atividade defeituosa constatada; ou iii) caso o superior hierárquico não possua competência para corrigir a referida conduta irregular, transmitir a informação obtida ao superior com competência para tanto (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 214).*
261. *Em relação ao exercício da vigilância, deve-se destacar que uma revisão total dos atos do subordinado pelo superior hierárquico faria com que a própria delegação de competências perdesse o sentido. Por outro lado, o dever de vigilância não pode ser reduzido a uma atitude passiva ou reativa do superior hierárquico, à espera de indícios de uma atuação defeituosa do subordinado, pois essa passividade seria própria de uma relação de confiança, e o dever de neutralização de riscos e de evitação de resultados surge justamente do grau de desconfiança existente na relação hierárquica (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 217), mitigada pelos instrumentos de governança implementados na organização com o intuito de possibilitar o controle e a vigilância dos atos dos subordinados.*
262. *Assim, deve existir no âmbito da organização, uma estrutura de governança para o acompanhamento periódico das atividades desempenhadas pelo subordinado, de forma a garantir uma atuação diligente do superior hierárquico e possibilitar o desenvolvimento de atividades de controle e vigilância, mitigando o nível de desconfiança da relação superior-subordinado.*
263. *No caso concreto, a relação entre os diretores responsáveis pelas áreas de negócio da companhia e a Diretoria Executiva se fundamenta em uma relação de hierarquia, que impõe aos membros do órgão colegiado um dever de controle e vigilância sobre os atos praticados por seus subordinados, razão pela qual, caso não adotem os devidos procedimentos de controle e vigilância sobre os atos dos diretores de maneira individualizada, podem ser solidariamente responsabilizados por culpa **in vigilando**.*
264. *A complexidade da matéria encaminhada para a deliberação do órgão colegiado, muito embora possa influenciar a dosimetria da sanção aplicada, não afasta a responsabilidade de controle e vigilância sobre os atos de seus subordinados diretos, razão pela qual não merece prosperar a alegação de que seria inexigível conduta diversa dos membros da Diretoria Executiva, em decorrência da complexidade do objeto examinado.*
265. *Da mesma forma, caso os membros do órgão colegiado sejam coniventes com o ato ilícito perpetrado por determinado diretor subordinado ou, tendo conhecimento da irregularidade, deixem de agir*

para impedir a prática irregular, também podem ser responsabilizados solidariamente com o diretor que propôs a aprovação da decisão.

266. *Cumpra destacar, ainda, que, como o fundamento para a responsabilização dos membros da Diretoria Executiva, no caso concreto, relaciona-se com a suposta negligência dos integrantes do referido órgão colegiado em dar tratamento adequado aos riscos financeiros, de crédito e operacionais identificados, os argumentos dos recorrentes de que as deliberações da Diretoria Executiva no âmbito do Projeto Sondas teriam sido tomadas com base no princípio da confiança, antes que se tivessem ciência acerca dos atos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato, não possuem qualquer fundamento.*
267. *Por seu turno, como adiantado anteriormente, o princípio da confiança se relaciona à existência de uma tarefa comum de competência de vários sujeitos que compõem um grupo bem delimitado (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 210), aplicando-se aos órgãos colegiados das estruturas empresariais.*
268. *No entanto, a existência de uma tarefa comum e a divisão funcional dentro do órgão colegiado não impede a possibilidade de imputação recíproca entre os integrantes da referida estrutura organizacional (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 210).*
269. *Além disso, em decorrência das relações de confiança que regulam a atuação dos integrantes dos órgãos colegiados nas estruturas empresariais, não obstante os membros do grupo terem o dever de evitar resultados lesivos produzidos por outro integrante do órgão, não existe um dever de vigilância constante entre os integrantes da referida estrutura organizacional (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 211).*
270. *Nesse sentido, pelo menos em tese, como o relacionamento entre os membros da Diretoria Executiva está pautado pelo princípio da confiança, e como não existe um dever de neutralização de riscos e de evitação de resultados, recíproco e constante, entre os integrantes do colegiado, não cabe a responsabilização solidária dos membros da Diretoria Executiva por irregularidade perpetrada por um de seus pares, por culpa **in vigilando**, a menos que com ela sejam coniventes ou, tendo conhecimento da irregularidade, não tomem as medidas cabíveis para impedir a sua realização ou minimizar os resultados danosos.*
271. *De maneira exemplificada, pode-se afirmar que, caso um membro da Diretoria Executiva vote em determinada matéria motivado por alguma deslealdade ou algum conflito de interesse, os demais membros do órgão colegiado não poderão ser responsabilizados solidariamente caso a matéria seja aprovada, a menos que tenham agido com cumplicidade ou que, tendo conhecimento do ato irregular, não tenham tomado as devidas providências, em virtude da existência de uma relação de confiança entre os membros do órgão colegiado.*
272. *Ainda com o intuito de exemplificar os referidos institutos, caso um diretor de determinada área de negócio submeta um projeto complexo para a análise dos membros da Diretoria Executiva, sem os artefatos necessários para possibilitar uma análise completa da viabilidade técnica e econômica do projeto, afastando-se das exigências autorregulatórias da empresa, os membros da Diretoria Executiva poderão ser responsabilizados por eventual negligência na análise do referido projeto, em virtude da relação de hierarquia entre a área proponente e o órgão colegiado responsável pela sua aprovação, pois nesse caso impera na relação o dever de neutralização de riscos e de evitação de resultados danosos.*
273. *Em outros casos, porém, em virtude da assimetria de informação existente entre a área de negócio responsável pelo projeto e o órgão colegiado com competência para aprovar a proposta submetida à deliberação, o diretor responsável pela área demandante pode, eventualmente, de forma deliberada e consciente, omitir a existência de determinada informação relevante ou fraudar os dados submetidos à decisão com a finalidade de induzir o órgão colegiado a deliberar a favor da proposta encaminhada.*
274. *Nesses casos, a dependência dos superiores hierárquicos em relação a determinados subordinados pode gerar uma estrutura de autoria mediata por omissão destes últimos, que instrumentalizam os integrantes do órgão colegiado para direcionar o resultado da tomada de decisão (Jesús-Maria Silva Sanchez, **Derecho penal de la empresa**, 2016, p. 194-195; 224), acarretando na impossibilidade de responsabilização dos integrantes do referido órgão por eventual resultado danoso, tendo em vista a ausência de culpa ou dolo na tomada de decisão da estrutura organizacional.*

A Tabela 12 destaca os fundamentos para a responsabilização de administradores de empresas a partir das relações organizacionais e dos princípios aplicáveis ao caso concreto.

Tabela 12 - Fundamentos para a responsabilização de administradores de empresas a partir das relações organizacionais

Princípio	Aplicabilidade	Dever de vigilância	Responsabilidade de convivência	Responsabilidade por agir	Responsabilidade por omissão	Responsabilidade de in vigilando
Estrita separação de esferas de competência	Relações de um mesmo nível hierárquico em função da divisão horizontal de tarefas	x	✓	✓		x
Confiança	Relações horizontais de administradores dentro do contexto de órgãos colegiados	x	✓	✓		x
Desconfiança mitigada	Relações de hierarquia entre superiores e subordinados	✓	✓	✓		✓

Fonte: elaboração própria

275. Repisa-se, nesse ponto, que a conduta irregular imputada à Diretoria Executiva, objeto da presente análise, diz respeito a suposta negligência dos integrantes do referido órgão colegiado em dar tratamento adequado aos riscos financeiros, de crédito e operacionais identificados em projeto encaminhado por uma área de negócio em relação de subordinação hierárquica com o referido órgão colegiado, fato que impõe aos membros da referida estrutura organizacional um dever de controle e vigilância sobre os atos praticados pela área de negócio responsável pelo encaminhamento do projeto para aprovação, não se aplicando o princípio da confiança na referida análise.

276. Concluindo, pode-se afirmar que: i) o princípio da estrita separação das esferas de competência não se aplica às relações entre os integrantes de órgãos colegiados da estrutura organizacional da empresa; ii) o princípio da estrita separação das esferas de competência se aplica apenas aos administradores departamentais, em virtude da divisão horizontal do trabalho, e caracteriza-se pela ausência de um dever de neutralização de riscos e de evitação de resultados entre os administradores funcionais de mesmo nível hierárquico; iii) apesar do princípio da confiança ser aplicável às relações entre os membros de órgãos colegiados, e também acarretar ausência de um dever constante de neutralização de riscos e de evitação de resultados entre os referidos membros, a conduta objeto da presente análise relaciona-se com uma suposta negligência dos integrantes da Diretoria Executiva em dar tratamento adequado aos riscos identificados em um projeto encaminhado para deliberação por um diretor em relação de subordinação hierárquica com o referido órgão colegiado; iv) as relações de subordinação hierárquica são caracterizadas pelo princípio da desconfiança e demandam a implementação de ações de controle e vigilância pelos superiores hierárquicos para mitigar os riscos de cometimento de atos faltosos pelos subordinados, razão pela qual eventuais omissões, culposas ou dolosas, no dever de neutralização de riscos e de evitação de resultados pela Diretoria Executiva podem acarretar a responsabilização solidária dos membros do referido órgão colegiado.

Da impossibilidade de responsabilização de administrador por atos ilícitos de outros administradores
Alegações dos recorrentes

277. Inicialmente, os recorrentes transcrevem o § 1º do art. 158 da Lei 6.404/1976, que estabelece que 'o administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir sua prática' (peça 454, p. 77-78; peça 476, p. 46-47; e peça 453, p. 68).

278. Na sequência, alegam a antijuridicidade de se condenar indistintamente os gestores da Companhia, como se todos estivessem envolvidos nos crimes desvendados pela Operação Lava Jato (peça 454, p. 78; peça 476, p. 47; e peça 453, p. 69).

279. Ressaltam ser fato notório que a Diretoria Executiva e a própria Petrobras teriam sido vítimas de uma simulação perpetrada por criminosos publicamente conhecidos, de forma a possibilitá-los a cometer fraudes dentro da organização (peça 453, p. 68).

280. Rememoram que as deliberações da Diretoria Executiva no âmbito do Projeto Sondas foram tomadas antes que se tivesse ciência acerca dos atos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato. Por essa razão, aponta que não havia, no momento da tomada de decisão, desconfiança de que as decisões emitidas pelos diretores das áreas vinculadas tivessem fins ilícitos e interesses contrários à companhia ou ainda desconfiança quanto à capacidade técnica dos diretores (peça 423, p. 27).

Análise dos argumentos apresentados

281. Adianta-se que as alegações dos recorrentes merecem prosperar, tendo em vista que os administradores não podem ser responsabilizados por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles forem coniventes, se negligenciarem em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixarem de agir para impedir a sua prática, nos termos do § 1º, do art. 158, da Lei 6.404/1976.

282. Conforme detalhadamente relatado nas colaborações premiadas dos Srs. João Carlos de Medeiros Ferraz e Pedro José Barusco Filho (peça 219, p. 35-36; 38; 44-48; 113; 158; 298), as propinas pagas por estaleiros nacionais ao então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, bem como a decisão, tomada pelo referido responsável, sem anuência da Diretoria Executiva, no âmbito da licitação conduzida pela Engenharia, de aumentar de 1 (um) lote de 7 (sete) unidades para 4 (quatro) lotes de 7 (sete) unidades a quantidade de sondas demandadas pela Engenharia, são atos ilícitos cometidos por um administrador que não podem se estender aos demais administradores, em virtude dos limites impostos pelo § 1º, do art. 158, da Lei 6.404/1976.

283. As referidas condutas do então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, foram determinantes para frustrar o caráter competitivo da licitação conduzida de forma concomitante pela Diretoria de E&P, tendo em vista que 'os valores ofertados inicialmente foram impactados, segundo as empresas proponentes, pelo desinteresse dos estaleiros em assumir compromisso com estas, tendo em vista a possibilidade da contratação pela Petrobras de até 4 (quatro) pacotes de 7 (sete) UPMs no processo de construção' (peça 54, p. 125).

284. Ademais, não há nos autos quaisquer elementos que indiquem a conivência dos demais administradores com as decisões tomadas unilateralmente pelo então Diretor de Serviços, sem anuência da Diretoria Executiva da Petrobras, que acabaram por direcionar o processo licitatório para a contratação da Sete Brasil para o fornecimento de 21 (vinte e uma) sondas.

285. Como destacado pelo relatório final da Comissão Interna de Apuração (peça 6, p. 37), a ampliação do número de unidades de perfuração marítima, determinada pelo então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, não contou com a anuência da Diretoria Executiva, tampouco contava com pareceres jurídicos específicos que subsidiassem a ampliação na quantidade de lotes demandados pelo procedimento competitivo liderado pela Engenharia.

286. Conforme apontado pelo referido relatório, a ampliação do número de lotes 'criou a expectativa nos estaleiros de poder contratar diretamente com a Petrobras (...), e restringiu as opções de parceiros construtores para os afretadores participantes da licitação do E&P' (peça 6, p. 38).

287. Cumpre mencionar que a alteração do quantitativo somente foi homologada pela Diretoria Executiva, 'mais de sete meses após o envio da circular que ampliou para quatro a quantidade de lotes que poderia contratar e mais de cinco meses depois do recebimento das propostas' (peça 6, p. 38).

Tabela 13 - Atos relacionados à alteração da quantidade de unidades demandadas pela licitação da Engenharia

Data	Ato	Responsável	Cargo	Documento	Fonte
07/04/2010	Determinação para a alteração da quantidade de unidades demandadas na licitação conduzida pela Engenharia, para permitir a contratação de até 4 (quatro) lotes de 7 (sete) unidades.	Sr. Renato de Souza Duque	Diretor de Serviços	DIP Engenharia 785/2010	peça 51, p. 36
26/05/2010	Recebimento das propostas referentes ao convite internacional - nº 0003554.09.8	-	-	DIP Engenharia 785/2010	peça 51, p. 36

<i>Data</i>	<i>Ato</i>	<i>Responsável</i>	<i>Cargo</i>	<i>Documento</i>	<i>Fonte</i>
26/05/2010	Recebimento das propostas da licitação conduzida pelo E&P	-	-	DIP Engenharia 505/2009	peça 51, p. 7
10/11/2010	Proposta para homologar o ato do Diretor de Serviços pelo qual autorizou a Engenharia a proceder a modificação do convite internacional para permitir a contratação de até 4 (quatro) lotes de 7 (sete) unidades de perfuração marítima.	Sr. Pedro José Barusco Filho	Gerente Executivo de Engenharia	DIP Engenharia 785/2010	peça 51, p. 35-39
18/11/2010	Homologação pela Diretoria Executiva do DIP 785/2010	Diretoria Executiva	Diretores	Extrato de Ata	peça 51, p. 34
25/11/2010	Abertura das propostas comerciais em sessão pública	-	-	Relatório da comissão	Peça 51, p. 45

Fonte: elaboração própria com base nos documentos citados

288. Como se observa pela análise da Tabela 13, durante mais de 7 (sete) meses, o Diretor de Serviço represou e omitiu da Diretoria Executiva a informação acerca da ampliação da quantidade de unidades demandadas na licitação conduzida pela Engenharia, mantendo o órgão colegiado, por mais de meio ano, sem conhecimento da referida alteração.
289. Além disso, como demonstra o DIP Engenharia 505/2009 (peça 51, p. 3-11), que solicitou a aprovação da estratégia para a contratação de unidades de perfuração marítima, a serem construídas no Brasil, a estratégia de contratação previa a condução simultânea de dois processos licitatórios, 'buscando a sinergia e a troca de experiência entre os mesmos, com recebimento de propostas na mesma data' (peça 51, p. 7).
290. Desta maneira, no momento da homologação, pela Diretoria Executiva, da alteração realizada unilateralmente pelo Diretor de Serviços, todas as propostas técnicas e comerciais já haviam sido recebidas pelas comissões de licitação da Engenharia e do E&P há mais de 5 (cinco) meses.
291. Significa dizer que a alteração da estratégia originalmente aprovada de forma autocrática pelo então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, efetivamente prejudicou o processo licitatório conduzido pela Diretoria de E&P, tendo em vista que o recebimento das propostas técnicas e comerciais haviam sido recebidas há mais de 5 (cinco) meses antes da data da proposta de homologação da referida decisão, conforme destacado pelo relatório final da Comissão Interna de Apuração (peça 7, p. 1).
292. Naquele momento, a Diretoria Executiva possuía duas alternativas: i) revogar ambos os processos licitatórios, que estavam sendo conduzidos de forma simultânea pela Engenharia e pela Diretoria de E&P, desde 27/7/2009 (peça 51, p. 3), reiniciando o processo de contratação de recursos necessários às atividades de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural e impactando a realização das expectativas exploratórias e de produção previstas no plano de negócios da Companhia; ou ii) homologar a decisão do então Diretor de Serviços, tentando reduzir as possíveis consequências do referido ato irregular, tendo em vista que não havia mais a possibilidade do colegiado impedir a prática do ato, uma vez que só tomou conhecimento da alteração mais de 7 (sete) meses após a efetiva decisão.
293. Aparentemente, a forma que a Diretoria Executiva encontrou para minimizar as consequências da conduta irregular do então Diretor de Serviços foi autorizar a contratação de apenas 7 (sete) unidades de perfuração marítima com o estaleiro EAS (peça 54, p. 110), determinando à Diretoria de E&P (E&P-SERV/US-CONT, peça 54, p. 116) a condução de um novo processo de licitação para contratação do afretamento e prestação de serviços de até 21 (vinte e uma) unidades de perfuração marítima a serem construídas no Brasil (peça 54, p. 113).
294. Desta forma, a decisão da Diretoria Executiva retratada no parágrafo anterior, aparentemente, tentou neutralizar os riscos e evitar os resultados danosos provocados pela decisão arbitrária do então Diretor de Serviços, sendo certo que a ausência de efetividade da nova estratégia da Diretoria Executiva não decorre de culpa atribuível ao referido órgão colegiado, conforme análise realizada em item anterior

da presente instrução (vide 'Da alegada existência de elementos sobre a política do Governo Federal de estímulo ao desenvolvimento da indústria da construção naval').

295. Ademais, conforme exemplificado nos parágrafos 273 e 274 da presente instrução, a omissão deliberada e consciente da alteração da quantidade de unidades de perfuração marítima demandada na licitação da Engenharia, sem anuência prévia da Diretoria Executiva, pode ser entendida como uma forma de autoria mediata da conduta irregular, pela qual o então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, responsável pela área demandante, instrumentaliza os integrantes do órgão colegiado para o alcance de objetivos particulares e espúrios.
296. Portanto, na ausência de indícios de conivência dos membros da Diretoria Executiva, bem como da impossibilidade de ação para impedir o resultado danoso provocado pela decisão do então Diretor de Serviços, uma vez que as informações referentes à alteração da quantidade de unidades demandadas na licitação da Engenharia foram represadas e omitidas, de forma deliberada e intencional, pelo referido diretor, não se pode proceder à responsabilização dos administradores do órgão colegiado, por força do § 1º, do art. 158, da Lei 6.404/1976.

Da alegada regularidade no processo de tomada de decisão pela Diretoria Executiva

Da alegada ausência de nexo causal entre a conduta e o resultado danoso

297. De início, apontam a realização de acordo de colaboração do Sr. Pedro José Barusco Filho com o MPF, bem como sua posterior divulgação à sociedade, como a verdadeira causa que teve por consequência a inviabilidade dos financiamentos à Sete Brasil (peça 423, p. 13; peça 454, p. 65; peça 476, p. 35; e peça 453, p. 58).
298. Rememoram que o Tribunal entendeu por irregular a conduta de autorizar que toda demanda interna de 28 unidades de perfuração marítimas do Projeto Sondas fosse contratada com o mesmo grupo econômico, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária, apesar de alertas e recomendações contidas em documentos de suporte à decisão (peça 423, p. 12).
299. Ademais, relembra que o Tribunal entendeu que os riscos assumidos se materializaram com a necessidade de aportes de capital em proporção maior do que o inicialmente previsto e com a não obtenção do financiamento esperado, tornando o Projeto Sondas inviável financeiramente (peça 423, p. 12).
300. Desta forma, destacam que a conduta supostamente irregular teria sido a aprovação da contratação de toda a demanda com o mesmo grupo econômico e que o dano, por sua vez, teria sido o risco financeiro concretizado (peça 423, p. 12).
301. Ressaltam que o acórdão recorrido foi omissivo quanto ao fato de que a causa do alegado dano não foi a contratação com o mesmo grupo econômico, mas sim a recusa do BNDES em conceder empréstimos após a deflagração da Lava-Jato, em 2014 e 2015 (peça 423, p. 12).
302. Argumentam que a causa do alegado dano teria sido a não obtenção dos financiamentos junto ao BNDES, em decorrência da deflagração da Lava-Jato e, em particular, da divulgação dos depoimentos do ex-gerente da Petrobras e ex-diretor da Sete Brasil, Pedro Barusco, em 5/2/2015 (peça 423, p. 13).
303. Apontam que, se o financiamento esperado tivesse sido obtido, não haveria risco concretizado. Por outro lado, argumenta que se a demanda houvesse sido contratada com outras empresas, ainda assim haveria risco concretizado caso algum financiamento esperado não fosse obtido. Portanto, entendem que a real causa do dano não teria relação causal com o fato de a Diretoria Executiva ter autorizado a contratação da demanda com o mesmo grupo econômico (peça 423, p. 13).
304. Desta forma, concluem que, considerando a ausência de nexo causal entre a conduta tida como irregular e o alegado dano, não havendo qualquer indício de que os responsáveis tenham agido em desconformidade com o art. 28, da Lindb, seria necessário concluir pela inexistência de responsabilidade dos recorrentes (peça 423, p. 19).

Análise acerca da (in)existência de nexo causal entre a conduta e o resultado danoso

305. Adianta-se que as alegações dos recorrentes merecem guarida, tendo em vista que a não obtenção do financiamento pelo BNDES não decorreu da decisão da Diretoria Executiva em contratar as unidades de perfuração marítima com o Grupo Sete Brasil, fato que afasta o nexo de causalidade entre a decisão da Diretoria Executiva e o resultado danoso decorrente da não obtenção do financiamento.
306. Conforme pontuado no relatório final da Comissão Interna de Apuração (peça 5, p. 26), '[e]m fevereiro de 2015, as exigências dos credores estavam atendidas e o evento para a assinatura dos contratos de financiamento estava agendado para o mesmo mês. Entretanto, a divulgação da delação do Barusco

envolvendo o nome da Sete Brasil inviabilizou de vez a concessão dos financiamentos, pois os credores passaram a fazer novas exigências que não puderam ser atendidas por aquela empresa’.

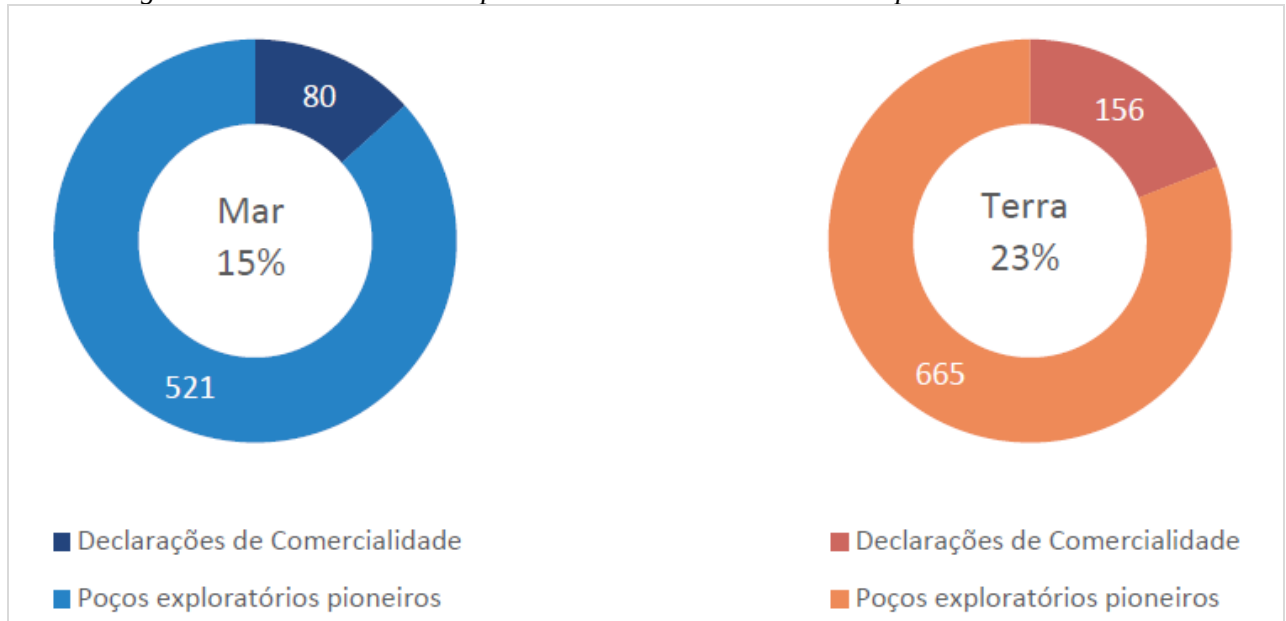
307. Desta forma, como se pode observar, apesar dos riscos inerentes ao negócio e do caráter inovador do projeto, conforme destacado no referido documento da Comissão Interna de Apuração, a assinatura dos contratos de financiamento estava prevista para fevereiro de 2015, não tendo ocorrido por conta da divulgação do conteúdo da colaboração premiada do Sr. Pedro Barusco, que descreve um esquema de pagamento de propinas pelos estaleiros brasileiros envolvidos no Projeto Sondas a determinados funcionários da Petrobras e da Sete Brasil (peça 219, p. 112-138; 156-158).
 308. Diante da ausência de nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso, pode-se afirmar que não existem pressupostos para a responsabilização dos integrantes da Diretoria Executiva pelo resultado danoso decorrente da não obtenção do financiamento para a construção de unidades de perfuração marítima, tendo em vista que o referido resultado decorreu da divulgação do conteúdo da colaboração premiada do Sr. Pedro Barusco, que detalhou um esquema de corrupção envolvendo o pagamento de propina pelos estaleiros contratados pela Sete Brasil a empregados da Petrobras e da própria Sete Brasil.
- Da alegada regular assunção de riscos pela Companhia**
309. Inicialmente, ressaltam que não existe decisão empresarial que seja imune a riscos, além do que seguiram em linha com o parecer jurídico da Companhia que firmou entendimento pela legalidade da contratação (peça 454, p. 47; peça 476, p. 20; e peça 453, p. 42), destacando que a assunção de riscos é inerente à atividade da Companhia, não configurando ato ilícito ou irregular (peça 454, p. 48-50; peça 476, p. 20-21; e peça 453, p. 43).
 310. Argumentam que as decisões da Diretoria Executiva foram tomadas com o intuito de atender a demanda de sondas necessárias para alcançar o melhor interesse da Petrobras, conforme delineado estrategicamente pelas áreas técnicas da empresa (peça 454, p. 62; peça 453, p. 57).
 311. Alegam que o papel da Sete Brasil seria gerenciar o projeto de construção de sondas de águas profundas e ultra profundas para atender às necessidades da área de exploração e produção da Petrobras, focadas nas atividades do pré-sal e outras áreas tidas como estratégicas para o Brasil (peça 449, p. 7).
 312. Ressaltam que, em decorrência do ineditismo da iniciativa, o projeto era considerado muito desafiador, com dificuldades advindas do fato de que a indústria naval brasileira ainda não havia construído sondas marítimas, ainda mais, tecnologicamente tão sofisticadas (peça 449, p. 7).
 313. Apontam que diante de um projeto com esses objetivos, com essa magnitude e com esses desafios tecnológicos, não há o que se falar em assunção de riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos, muito menos que a decisão de trazer sondas inéditas foi imprudente, temerária ou antieconômica (peça 449, p. 9).
 314. Gizam que uma das características da indústria petrolífera mundial é a necessidade de as empresas manterem uma visão de longo prazo, estarem preparadas para enfrentar novas necessidades e desafios, com as melhores perspectivas operacionais e contando com os riscos inerentes e inescapáveis que marcam sua atividade medular, que é a exploração e produção (peça 449, p. 9).
 315. Argumentam que o Projeto Sondas estava incluído em uma política pública do Governo Federal, ou seja, não estavam em discussão apenas os aspectos econômicos do projeto para a Petrobras, sendo alguns riscos necessários para a persecução dos fins buscados pelo Governo Federal, como reconhecido pelo relatório CIA e pela instrução da unidade técnica (peça 5, p. 17; peça 55, p. 11-16), respectivamente (peça 423, p. 19-20).
 316. Ressaltam que, com base no **business judgment rule**, os administradores não podem ser responsabilizados por assumirem os riscos inerentes à atividade da companhia, pois os administradores devem ser encorajados a correrem riscos inerentes à gestão empresarial e não podem ficar permanentemente sujeitos a terem suas decisões revistas (peça 423, p. 21).
 317. Ademais, os recorrentes destacam a improcedência da afirmação de que os documentos internos do sistema Petrobras (DIPs) traziam ‘alertas e recomendações’ que teriam sido ignorados (peça 453, p. 45-49; peça 454, p. 50-54; e peça 476, p. 23-26).
 318. Nesse ponto, os recorrentes argumentam que a manifestação favorável à assunção de riscos no Projeto Sondas se mostra plenamente regular, não denotando qualquer abuso, ilicitude ou erro grosseiro (peça 454, p. 54; peça 476, p. 26; peça 453, p. 49).
 319. Finalmente, defendem que a adoção de uma postura sancionadora que objetiva punir todo e qualquer erro de gestão, principalmente dos atos que se propõem serem inovadores e arriscados, é

inadmissível e tem como consequência o engessamento da gestão da Administração Pública (peça 423, p. 23).

Análise acerca da regularidade dos riscos assumidos pela Companhia no Projeto Sondas

320. De acordo com o art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), as decisões sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato ou ajuste, processo ou norma administrativa, deverão considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
321. Desta forma, tendo em vista que a decisão recorrida se relaciona aos níveis de risco assumidos pelos gestores da Diretoria Executiva da Petrobras, importa tecer breves comentários acerca dos riscos inerentes às empresas de petróleo e gás natural, com o intuito de ponderar até que ponto os riscos assumidos, na aprovação da proposta de contratação das sondas, foram de fato excessivos, imprudentes e temerários.
322. Conforme apontado anteriormente (vide parágrafos 158 e seguintes da instrução), a cadeia produtiva de petróleo e gás natural se subdivide em **upstream**, que congrega as fases de exploração, desenvolvimento e de produção de petróleo e gás natural, **midstream**, que concentra as atividades de refino e transformação de petróleo e gás natural em produtos derivados, e **downstream**, que inclui as atividades relacionadas ao transporte e distribuição de hidrocarbonetos para os respectivos mercados consumidores.
323. Apesar da atuação vertical da Petrobras em toda a cadeia produtiva de petróleo e gás natural, o **upstream** pode ser considerado como o elo da cadeia do qual dependem todos os demais, sendo responsabilidade da etapa exploratória a descoberta de novas jazidas, comercialmente viáveis, para a sustentabilidade do índice R/P (vide parágrafos 158 e seguintes da instrução), cujo desenvolvimento e futura produção serão necessários aos demais elos da cadeia produtiva (**midstream e downstream**).
324. Nesse contexto, como as unidades de perfuração marítima são recursos fundamentais tanto para as atividades de exploração, em blocos exploratórios, como para o desenvolvimento da produção, em campos de petróleo e gás natural, procuraremos destacar os riscos eminentemente econômicos inerentes à fase exploratória, na tentativa de apontar os níveis de risco normalmente assumidos por empresas de petróleo e gás natural que atuam nesse elo da cadeia produtiva.
325. Desta feita, uma das formas de tentar compreender os níveis de risco assumidos por empresas de petróleo, nas atividades da etapa de exploração, é analisar o índice de sucesso exploratório de determinada região geológica. De acordo com a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Relatório Anual de Exploração de 2021, peça 520), o índice de sucesso exploratório pode ser medido tanto em termos geológicos como econômicos, e procuram destacar 'como se dá a perspectiva de sucesso ao longo da campanha exploratória de uma determinada área, de um conjunto de áreas ou de uma bacia' (peça 520, p. 45).
326. Enquanto o índice de sucesso exploratório geológico representa a quantidade de poços exploratórios nos quais foram identificados hidrocarbonetos em razão da quantidade total de poços exploratórios perfurados (peça 520, p. 45), o índice de sucesso exploratório econômico indica a quantidade de poços exploratórios perfurados, nos quais além de terem identificado presença de petróleo ou gás natural são economicamente viáveis, em razão do número total de poços exploratórios perfurados (peça 520, p. 45).
327. Portanto, desde uma perspectiva de viabilidade econômica, importa analisar o índice de sucesso exploratório econômico para aferir o grau de risco exploratório vivenciado por uma empresa de petróleo na exploração de determinada área. Para efeitos da presente análise, será considerado o índice de sucesso exploratório econômico em ambiente marítimo, águas profundas e ultra profundas, do litoral brasileiro.
328. De acordo com as informações disponibilizadas no referido relatório da ANP (peça 520, p. 48), o índice global de sucesso exploratório econômico no Brasil, considerando-se o período compreendido entre 1998 e 2021, é de 20% (vinte por cento), levando-se em consideração os resultados catalogados tanto em ambiente marítimo como em ambiente terrestre, conforme destacado pela Figura 7 - Índice de sucesso exploratório econômico no Brasil no período de 1998 a 2021.

Figura 7 - Índice de sucesso exploratório econômico no Brasil no período de 1998 a 2021



Fonte: Relatório Anual de Exploração 2021 – ANP (peça 520, p. 48)

329. No entanto, considerando-se apenas o ambiente marítimo, o índice de sucesso exploratório econômico se reduz para pouco mais de 15% (quinze por cento), indicando que a cada 100 (cem) poços exploratórios perfurados apenas 15 (quinze) serão economicamente viáveis. Em outras palavras, de todos os recursos financeiros investidos em atividades exploratórias no ambiente marítimo, cerca de 85% resultarão em prejuízo para a empresa operadora.
330. Nesse sentido, considerando-se o montante total de investimentos previstos na fase de exploração em 2022, segundo dados da ANP (peça 520, p. 51), no ambiente marítimo, de cerca de R\$ 2,575 bilhões, incluindo perfuração de poços, sísmicas 2D e sísmicas 3D, bem como o respectivo índice de sucesso exploratório econômico, também para o ambiente marítimo, pode-se estimar que cerca de R\$ 2,188 bilhões investidos em atividades exploratórias pelas respectivas operadoras não resultaram em qualquer descoberta comercial.
331. A análise acima indica que o nível de risco assumido pelas empresas de petróleo e gás natural, na fase de exploração, pode ser considerado como significativo, mas nem por isso podem ser considerados excessivos, imprudentes e temerários, tendo em vista que esta realidade do E&P brasileiro é comum a toda a indústria de petróleo e gás natural no mundo e os benefícios financeiros e econômicos decorrentes de descobertas comerciais compensam o elevado grau de insucesso exploratório experimentado por empresas de petróleo e gás natural.
332. No intuito de exemplificar os riscos exploratórios vivenciados por empresas de petróleo e gás natural, pode-se citar o exemplo da Shell Brasil na exploração do bloco de Saturno, que foi arrematado pela empresa, em 2018, na 5ª rodada de partilha da produção, com a oferta de R\$ 3,125 bilhões em bônus de assinatura e uma oferta de lucro em óleo para a União de 70,20% (setenta por cento e vinte décimos), se comprometendo, ainda, junto à ANP, a investir R\$ 246 milhões no programa exploratório mínimo.
333. Após um período exploratório a empresa anglo-holandesa devolveu a área de Saturno à ANP, mais precisamente dois anos e quatro meses após perfurar o primeiro poço na área, amargando um prejuízo de R\$ 3,371 bilhões, além do desperdício de significativos recursos humanos e tecnológicos investidos pela empresa ao longo da campanha exploratória no referido bloco.
334. Portanto, em observância ao estabelecido pelo art. 22, § 1º, da Lindb, esse nível de risco experimentado por empresas de petróleo e gás natural na etapa exploratória deve ser considerado como circunstância condicionadora da ação da Diretoria Executiva da Petrobras na tomada de decisões, bem como em relação a seu apetite ao risco no âmbito do Projeto Sondas.
335. Além desse nível de risco habitual experimentado pela Petrobras no âmbito do E&P, a Companhia vivenciava um substancial otimismo em relação ao aumento da produção de petróleo e gás natural, em virtude das descobertas do pré-sal, uma previsão de investimentos significativos no Brasil, capazes de

- impulsionar toda a cadeia de suprimentos ligada à indústria de petróleo e gás natural, em especial o setor de construção naval, bem como necessidade de controle do endividamento da Companhia para manutenção do grau de investimento da empresa, em decorrência dos vultosos investimentos planejados pelos planos de negócio da empresa no período analisado (vide parágrafos 172 e seguintes da presente instrução).
336. Destarte, dentro desse contexto de atos de gestão que podem causar prejuízos à empresa estatal, em decorrência de riscos inerentes ao negócio, a análise acerca da responsabilidade dos administradores por determinado resultado lesivo deve considerar se a atuação dos gestores ocorreu dentro dos níveis de risco permitidos para a empresa e para a área de negócio em questão, sob pena de responsabilização indevida dos administradores de empresas estatais.
337. Ao contrário, correr-se-á o risco de que todo e qualquer prejuízo decorrente de uma conduta regular de gestão possa ser, em tese, objeto de responsabilização, na hipótese de o resultado lesivo ser interpretado como consequência de uma conduta omissiva do dever de diligência do gestor. Nesses casos, a conduta supostamente imprudente do administrador, associada a um eventual resultado danoso, caracterizaria a responsabilidade do gestor público de empresa estatal, independente se a decisão tiver sido tomada dentro dos níveis de risco permitidos para o negócio, acarretando elevada insegurança jurídica ao tomador de decisões.
338. Nesse sentido, entendemos que a responsabilização de administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista, exploradoras de atividade econômica, por ato de gestão antieconômico que resulte [injustificado] dano ao erário (Lei 8.443/1992, art. 58, III), deve ser caracterizada pela conduta, dolosa ou culposa, pelo resultado danoso, pelo nexo de causalidade e pela imputação objetiva, em virtude da necessidade de se apurar se a conduta, alegadamente dolosa ou culposa, criou algum tipo de risco não permitido que se concretizou no resultado (dano injustificado), ou se somente representou um ato de gestão regular do administrador que, por riscos e desafios inerentes ao próprio negócio, culminou com algum tipo de prejuízo à empresa ou a terceiros (dano justificado).
339. Destaca-se que a teoria da imputação objetiva não se confunde com o conceito de responsabilidade objetiva. Ao passo que a responsabilidade objetiva possibilita a responsabilização de determinado agente, pessoa física ou jurídica, independentemente de dolo ou culpa, a teoria da imputação objetiva procura verificar se a conduta do agente, além de dolosa ou culposa, criou algum tipo de risco não permitido e se o referido risco não permitido se materializou no resultado danoso.
340. No âmbito de determinado mercado, os riscos permitidos geralmente estão delineados por normas regulatórias, legais e infralegais, normas deontológicas e outras normas técnicas que disciplinam o desenvolvimento de determinada atividade econômica. Por sua vez, dentro da estrutura empresarial, os riscos permitidos podem estar definidos tanto no estatuto da empresa, como em normas e regulamentos internos, com o objetivo de disciplinar o comportamento de dirigentes e órgãos de deliberação ou consulta.
341. Nesse sentido, caso, hipoteticamente, a evolução de um determinado projeto de investimento dentro da empresa estatal tenha cumprido, diligentemente, todos requisitos impostos pelos normativos internos e externos que regulam a propositura, o desenvolvimento, a aprovação e a execução do referido projeto, o agente ou órgão colegiado responsável por sua aprovação não poderá ser responsabilizado, ainda que ao final o resultado do projeto seja lesivo para a empresa ou para terceiros, uma vez que sua conduta estaria situada, em tese, dentro do espaço de risco permitido e amparada pelo **business judgement rule**.
342. Ao contrário, caso o regulamento interno da empresa estatal, responsável por disciplinar o desenvolvimento de projetos de investimento, estabeleça, a título de exemplo, como requisito para a aprovação do referido projeto que seu valor presente líquido (VPL) deva ser positivo, eventual aprovação de um projeto com VPL negativo pelo órgão competente criará um risco não permitido.
343. Nesse caso hipotético, o órgão colegiado ou o gestor competente teria agido, ao menos de maneira negligente, ao não observar a regra de que os projetos somente deveriam ser aprovados quando apresentassem VPL positivo. Desta forma, ao aprovar um determinado projeto com VPL negativo, o órgão colegiado ou o gestor competente, além de ter agido com negligência, teria criado um risco não permitido, por afronta direta à diretriz de risco estabelecida por uma norma interna, chamando para si a responsabilidade caso o risco não permitido se materializar no resultado.
344. Importa observar que, no contexto do Projeto Sondas, existia uma série de premissas que transformavam o projeto arriscado e bastante desafiador, entre as quais destacam-se: i) a elevada demanda por unidades de perfuração marítima; ii) elevado nível de conteúdo local das unidades de perfuração marítima; iii) a decisão de contratação de 28 unidades de perfuração marítima no Brasil, a serem

construídas em estaleiros nacionais e de propriedade de empresas brasileiras; iv) a impossibilidade de maiores endividamentos da Petrobras e necessidade de manutenção do rating de investimentos; e v) o objetivo de fomentar o desenvolvimento da indústria naval nacional (vide parágrafos 0 e seguintes da presente instrução).

345. Contudo, apesar de extremamente desafiadoras e muito arriscadas, com as devidas vênias, as premissas do Projeto Sondas não extrapolaram o nível de risco permitido dentro do contexto decisório da Companhia, pois além de estarem alinhadas às exigências de conteúdo local, não afrontaram quaisquer normativos legais ou infralegais que vedassem o estabelecimento das referidas premissas pela Petrobras.
346. Além disso, cumpre destacar que os riscos financeiros, tributários, de parceria e de bandeira das embarcações apontados no relatório do grupo de trabalho (DIP DSERV 48/2008, peça 54, p. 18-65), apesar de extremamente relevantes e significativos, não se afastam do nível de riscos usualmente experimentados por empresas de petróleo e gás natural, razão pela qual, sob essa escala comparativa, com as mais respeitadas vênias, não podem ser classificados como excessivos, muito menos como temerários.
347. Destaca-se, ademais, que no âmbito do processo de contratação das 28 (vinte e oito) unidades de perfuração marítima, pode-se apontar a criação de um único risco não permitido, por decisão arbitrária e unilateral tomada pelo então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, sem anuência da Diretoria Executiva, que aumentou de 1 (um) lote de 7 (sete) unidades para 4 (quatro) lotes de 7 (sete) unidades a quantidade de sondas demandadas pela Engenharia, frustrando o caráter competitivo da licitação conduzida de forma concomitante pela Diretoria de E&P, conforme detalhadamente analisado nos parágrafos 282 e seguintes da presente instrução.
348. Não obstante, ao tomar conhecimento do risco não permitido criado pelo então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, decorrente da referida alteração da quantidade de unidades de perfuração marítima demandadas pela licitação conduzida pela Engenharia, a Diretoria Executiva optou por homologar a referida alteração, em virtude das consequências práticas que eventual revogação do processo poderia trazer para a execução do plano estratégico da Companhia (vide parágrafos 290 e seguintes).
349. Todavia, ao invés de autorizar a contratação de todas as 28 (vinte e oito) sondas com as empresas participantes no processo licitatório conduzido pela Engenharia, mantendo-se o risco em um nível não permitido, a Diretoria Executiva autorizou apenas a contratação das 7 (sete) unidades inicialmente autorizadas, determinando ao E&P que conduzisse uma nova licitação para a contratação das 21 (vinte e uma) unidades restantes (peça 54, p. 113), reduzindo o risco a patamares inicialmente permitidos e autorizados.
350. Desta forma, pode-se afirmar que a decisão da Diretoria Executiva, além de tentar conter os efeitos decorrentes da criação de risco não permitido pelo então Diretor de Serviços, restabeleceu o nível de riscos que entendia tolerável para o processo, em decisão que demonstra a diligência da atuação do órgão colegiado na supervisão e controle dos atos dos diretores subordinados e na condução da estratégia de contratação das unidades de perfuração marítima.
351. Nesse sentido, com as mais respeitadas vênias, não se pode anuir com a alegação de que a decisão da Diretoria Executiva teria sido imprudente, uma vez que tomou todas as medidas ao seu alcance para manter o nível de riscos dentro das premissas inicialmente autorizadas para o projeto de contratação de 28 (vinte e oito) unidades de perfuração marítima.
352. Destarte, não obstante a existência de premissas arriscadas e desafiadoras no âmbito do Projeto Sondas, pode-se concluir que as decisões da Diretoria Executiva não extrapolaram o nível de risco permitido dentro do contexto decisório da empresa e não se afastam do nível de riscos usualmente experimentados por empresas de petróleo e gás natural, não havendo o que se falar em imprudência da Diretoria Executiva na condução da contratação das 28 (vinte e oito) sondas de perfuração, tampouco em assunção de riscos excessivos ou temerários, tendo em vista que as decisões do referido órgão colegiado não criaram quaisquer riscos não permitidos que culminaram no resultado da não obtenção de financiamentos pela Sete Brasil.

Da alegada ausência de dolo ou erro grosseiro dos membros da Diretoria Executiva

353. Além disso, os recorrentes defendem que, nos termos art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), o agente público somente poderá ser responsabilizado pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, o que absolutamente, na visão dos recorrentes, não teria ocorrido no presente caso (peça 454, p. 46; peça 476, p. 18; peça 453, p. 41; e peça 449, p. 12).



354. Alegam que a aquisição de sondas era imprescindível e que impedir o desenvolvimento de uma nova tecnologia no país seria incompatível com o interesse nacional, dando azo à aplicação de multa e imputação de conduta incompatível com os interesses nacionais, em decorrência da política de conteúdo local vigente no país (peça 449, p. 9).

355. No mais, apresentam como argumento para impossibilitar a responsabilização do gestor público por culpa in vigilando (peça 423, p. 17) os §§ 6º e 7º, do art. 12, do Decreto 9.830/2019, que estabelece o seguinte:

Decreto 9.830/2019

‘Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º **Considera-se** erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do **processo** de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica **responsabilização**, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual **responsabilização** do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes, elementos suficientes **para** o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No **exercício** do poder hierárquico, só responderá por **culpa in vigilando** aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto **neste** artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.’

356. Ademais, ressaltam que, a despeito de a conduta imputada ao recorrente ter levado a dispêndios supostamente desnecessários e exorbitantes por parte da Petrobras, é certo que o § 5º do art. 12 do Decreto 9.830/2019 estipula que ‘o montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo’ (peça 423, p. 18).

357. Finalmente, destacam que, para além da observância das regras de zelo e diligência impostas aos gestores, também é imperioso destacar que a Lei 6.404/1976, para fins de responsabilização pessoal dos administradores, impõe a configuração do elemento volitivo no caso concreto, que restará caracterizado quando o gestor proceder, dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo, ou com violação da lei ou do estatuto (peça 423, p. 30).

Análise acerca da (in)existência de dolo ou erro grosseiro dos membros da Diretoria Executiva

358. Consoante destacado no item ‘Análise acerca da regularidade dos riscos assumidos pela Companhia no Projeto Sondas’ da presente instrução, a conduta da Diretoria Executiva no âmbito do Projeto Sondas não pode ser entendida como imprudente ou negligente, tendo em vista que o referido órgão colegiado adotou todas as medidas que estavam ao seu alcance para manter o nível de riscos dentro das premissas inicialmente autorizadas para o projeto de contratação de 28 (vinte e oito) unidades de perfuração marítima (vide parágrafos 345 a 352 da presente instrução).

359. Em outras palavras, não se pode afirmar que a Diretoria Executiva teria sido negligente com os riscos identificados, pois, considerando-se as premissas desafiadoras e arriscadas estabelecidas para o Projeto Sondas, bem como os riscos de negócio usualmente enfrentados por empresas de petróleo e gás natural, as decisões do órgão colegiado não extrapolaram o nível de risco permitido dentro do contexto decisório da Companhia, não havendo razão para considerar a decisão da Diretoria Executiva imprudente ou negligente para fins de responsabilização.

Da alegada ausência de dosimetria na aplicação da sanção

Alegações dos recorrentes

360. No ponto, apenas a Sra. Maria das Graças Silva Foster, o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo e o Sr. Almir Guilherme Barbassa apresentaram argumentos relacionados à alegada ausência de dosimetria na

aplicação da sanção de multa, aplicada pelo Tribunal nos termos do item 9.6.1 do acórdão recorrido, afirmando, no geral, que esta Corte de Contas deveria considerar quais atos os recorrentes poderiam e deveriam ter realizado em favor dos interesses da Companhia, sopesando os respectivos níveis de exigibilidade de conduta para fins de parametrização de diligência e lealdade administrativa (peça 454, p. 20).

361. Ademais, argumentam que o voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, que fundamentou o Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, não teria apresentado qualquer distinção entre a culpabilidade nas condutas dos gestores envolvidos na cadeia de contratação (peça 454, p. 75).
362. Na sequência, sublinham que a condenação em multa em patamar igual ao do Sr. Renato de Souza Duque, que agiu deliberadamente contra os interesses da Petrobras para favorecer seus próprios interesses privados, afronta a necessária individualização da sanção (peça 454, p. 77; peça 476, p. 44).
363. Destacam que não haveria nos autos quaisquer majorantes ou agravantes que justificassem a aplicação de multa em patamar tão elevado, de modo que a melhor técnica de dosimetria ensinaria que a penalidade deve iniciar em seu patamar mais baixo, sendo majorada à medida que sejam reconhecidas causas de aumento da pena ou agravantes.
364. Asseveram que a multa aplicada aos recorrentes, no valor de R\$ 50.000,00, estaria totalmente irrazoável e equivalente à multa aplicada aos Srs. Renato Duque e Jorge Zelada, condenados e presos por corrupção na Operação Lava Jato (peça 454, p. 76; peça 476, p. 45).
365. Ressalta que, no caso da Sr. Maria das Graças Silva Foster, a Corte de Contas deveria ter considerado como fatores atenuantes: i) a boa-fé da responsável; ii) as reconhecidas medidas mitigadoras de risco adotadas após a contratação das sondas; e iii) o fato de que o contrato sempre esteve sob a responsabilidade de diretorias especializadas, tendo sido os pareceres e documentos de suporte à decisão elaborados sob supervisão direta de seus integrantes (peça 454, p. 78).

Análise dos argumentos apresentados

366. Inicialmente, cumpre pontuar que a conclusão da presente análise aponta para a impossibilidade de responsabilização da Diretoria Executiva, em decorrência das seguintes constatações: i) inexigibilidade de conduta diversa do referido órgão colegiado, em decorrência de fortes indícios de restrições verticais implementadas pelo Grupo Sete Brasil em conluio com estaleiros nacionais envolvidos no Projeto Sondas, com a finalidade de dificultar, ou até mesmo inviabilizar, o acesso da concorrência aos estaleiros; ii) impossibilidade de responsabilização de administradores por atos ilícitos cometidos por outros administradores, nos termos do art. 158, § 1º, da Lei 6.404/1976; iii) ausência de nexo de causalidade entre a autorização para contratação das unidades de perfuração marítima e a não obtenção de financiamento para o desenvolvimento do projeto; iv) ausência de assunção de riscos excessivos ou temerários pela Diretoria Executiva; e v) a ausência de negligência do órgão colegiado na supervisão e controle dos atos dos diretores subordinados e na condução da estratégia de contratação das unidades de perfuração marítima.
367. Sem embargo, caso haja divergência em relação a essa proposta de encaminhamento, acreditamos que, realmente, a dosimetria da reprimenda aplicada deva prever algum tipo de diferenciação na multa imposta aos integrantes do referido órgão colegiado.
368. Nesse ponto, destacamos a ausência de razoabilidade de aplicação de multa em igual patamar para o então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, responsável pela área demandante, que atuava dentro da Petrobras para o alcance de objetivos particulares e espúrios, e os demais integrantes do referido órgão colegiado.
369. Além disso, considerando-se os antecedentes dos envolvidos no processo decisório, pode-se apontar que a reprimenda para os diretores envolvidos em atos de corrupção desvendados pela Operação Lava Jato deve ser mais intensa do que para os diretores que não foram sequer denunciados pelo Ministério Público Federal pelos atos de corrupção que vitimaram a Petrobras e seus acionistas.
370. De forma a auxiliar nessa análise, apresentam-se alguns julgados do Tribunal de Contas da União que destacam a ausência de envolvimento da Sra. Maria das Graças Silva Foster e dos Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella e José Sérgio Gabrielli de Azevedo nos ilícitos de corrupção havidos na Petrobras.

Acórdão 244/2024-TCU-Plenário - Relator Ministro Vital do Rêgo

‘Ressalto que, até o momento, não há ciência de que a Sra. Maria das Graças Silva Foster e os Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella e Fernando José Cunha tenham participado de eventuais ilícitos de corrupção havidos na Petrobras.’

Acórdão 522/2024-TCU-Plenário - Ministro Vital do Rêgo (voto)

'36. A diferença das condutas se dá em virtude de não haver documentos, depoimentos ou indícios de que o Sr. José Sérgio Gabrielli tinha conhecimento das irregularidades de conluio e direcionamento quando da realização dessas três licitações que deram origem aos contratos CT 101, 111 e 112.

37. Do mesmo modo, nunca se comprovou o recebimento de qualquer vantagem do ex-presidente no bojo das apurações da OLJ, motivo pelo qual seu nome constou em depoimentos prévios de alguns inquéritos relacionados ao esquema fraudulento como um todo, mas não foi arrolado em nenhum deles.'

Acórdão 1660/2024-TCU-Plenário - Relator Ministro Vital do Rêgo

'Para esses ex-diretores e para o ex-gerente ficou comprovado o conhecimento deles do esquema e o recebimento de vantagens indevidas em face do favorecimento e direcionamento das contratações aqui em exame, mas nada se provou contra o ex-presidente. A diferença das condutas se dá em virtude de não haver documentos, depoimentos ou indícios de que o Sr. José Sérgio Gabrielli tinha conhecimento das irregularidades de conluio e direcionamento quando da realização das licitações que deram origem aos contratos.

Do mesmo modo, nunca se comprovou o recebimento de qualquer vantagem do ex-presidente no bojo das apurações da OLJ, motivo pelo qual seu nome constou em depoimentos prévios de alguns inquéritos relacionados ao esquema fraudulento como um todo, mas não foi arrolado em nenhum deles.'

371. Desta feita, de forma subsidiária, propõe-se o provimento parcial dos pedidos de reexame apresentados pela Sra. Maria das Graças Silva Foster e pelos Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella e José Sérgio Gabrielli de Azevedo, para maior proporcionalidade entre o desvalor das condutas dos diretores e das multas aplicáveis, caso a proposta de provimento não seja entendida como a mais adequada.

CONCLUSÃO

372. Das análises anteriores, conclui-se que:
- i. eventuais atos de investigação do fato que tenham por objetivo a identificação dos responsáveis podem ser considerados marcos interruptivos da prescrição, tendo em vista que a identificação dos autores é irrelevante para a ocorrência da interrupção da prescrição por 'ato inequívoco, que importe apuração do fato';
 - ii. não merecem prosperar as alegações dos recorrentes de que não seria possível interromper a prescrição antes da notificação do responsável, tendo em vista que a interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato objetiva, justamente, permitir a identificação dos responsáveis, apurar as condutas irregulares e estabelecer o respectivo nexo de causalidade entre a conduta ilícita e o resultado danoso;
 - iii. analisando-se o processo à luz da Resolução 344/2022 do Tribunal de Contas da União, não se verifica a ocorrência da prescrição geral ou intercorrente, tendo em vista a ausência de lapso temporal suficiente para caracterizar a extinção da punibilidade pela prescrição, mesmo sem descontar os dias de prorrogação de prazo deferidos no âmbito do presente processo;
 - iv. a não instauração da tomada de contas especial, em virtude do lapso temporal decorrido entre a irregularidade e a citação do responsável, não se trata de uma obrigação imposta ao Tribunal, mas representa apenas uma faculdade que, para se concretizar, deverá levar em conta, entre outros aspectos, o efetivo prejuízo ao contraditório e à ampla defesa;
 - v. ademais, a jurisprudência do Tribunal entende que caso seja comprovado que o responsável teve ciência da apuração de irregularidades a ele imputadas antes do prazo de dez anos entre os fatos analisados e sua citação pelo TCU, não fica configurado prejuízo à defesa em decorrência desse lapso temporal;
 - vi. nesse sentido, considerando que os Srs. Almir Guilherme Barbassa e Pedro Augusto Bonésio foram chamados em audiência antes do prazo de dez anos, e que ambos possuíam conhecimento de irregularidades a eles imputadas envolvendo o Projeto Sondas desde o relatório final da Comissão Interna de Apuração (peça 9, p. 6), não fica configurado prejuízo à defesa em decorrência do lapso temporal entre a irregularidade apurada e a data de audiência dos responsáveis;
 - vii. no tocante à contratação do Santander por inexigibilidade, pode-se afirmar que apesar de as circunstâncias descritas pelos responsáveis bem representarem os desafios impostos ao Projeto Sondas, principalmente em decorrência da impossibilidade de aumento do nível de endividamento da Petrobras, e justificarem a adoção da estrutura financeira criada, em nada abonam a conduta irregular relacionada à

segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação;

viii. a realidade dentro da Petrobras ao longo dos anos de 2010, 2011 e 2012, que de fato deve ser considerada como uma circunstância condicionadora das ações tomadas pelos então gestores da sociedade de economia mista, era essa: i) substancial otimismo em relação ao aumento da produção de petróleo e gás natural, em virtude das descobertas do pré-sal; ii) previsão de investimentos significativos no Brasil, capazes de impulsionar toda a cadeia de suprimentos ligada à indústria de petróleo e gás natural, em especial o setor de construção naval; e iii) necessidade de controle do endividamento da Companhia para manutenção do grau de investimento da empresa.

ix. a dimensão de fomento do Projeto Sondas para o desenvolvimento da indústria nacional e para a geração de empregos no Brasil é incontestável;

x. conforme abordado, as evidências apontam para a existência de ações do Governo Federal voltadas ao fortalecimento da indústria da construção naval, tanto por meio da criação de fundo de garantia específico, como por meio da previsibilidade de demanda de unidades de perfuração marítima (sondas), planejadas para serem construídas no Brasil, em estaleiros nacionais;

xi. no longo prazo, a previsão de demanda da Petrobras por unidades de perfuração marítima, aliada a incentivos do Governo Federal para fomentar a competitividade da indústria nacional, além de servir como catalizador para o desenvolvimento do setor, também poderia contribuir para o alcance de uma vantagem competitiva do país como agente exportador de bens e serviços relacionados à construção naval para atendimento à demanda da indústria de petróleo e gás natural mundial;

xii. a exigência de conteúdo nacional é um fator que adiciona alguns desafios relacionados à cadeia de fornecedores, em especial quando se trata de recursos críticos, intensivos em capital e com elevado valor agregado, tendo em vista o risco de implementação de medidas de restrições verticais, em determinado segmento do mercado, com a finalidade de dificultar, ou até mesmo inviabilizar, o acesso da concorrência a algum fator da cadeia produtiva;

xiii. no presente caso, há fortes indícios de atos de restrições verticais, ainda que informais, que acabaram por limitar a escolha da Petrobras na contratação de, pelo menos, 21 (vinte e uma) das 28 (vinte e oito), unidades de perfuração marítima com o Grupo Sete Brasil;

xiv. entre os referidos indícios, encontra-se a decisão, tomada de maneira arbitrária pelo então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, de ampliar, sem anuência da Diretoria Executiva, a quantidade de lotes e de unidades de perfuração marítima demandadas pela Petrobras na licitação conduzida pela Engenharia, que acabou por frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório que estava sendo operacionalizado pelo E&P;

xv. a quantidade efetiva de propostas recebidas (duas), em confronto com o número de convites encaminhados (vinte e seis), pode demonstrar que o Grupo Sete Brasil e estaleiros nacionais possuíam acordos de restrições verticais, ainda que informais, para dificultar o acesso e a competitividade de empresas construtoras ou afretadoras nas licitações de unidades de perfuração marítima conduzidas pela Diretoria de E&P da Petrobras;

xvi. as dificuldades da **Ocean Rig** em contratar um estaleiro no Brasil para a construção das 5 (cinco) unidades de perfuração marítima, bem como a posterior proposta de associação da empresa com o Grupo Sete Brasil, corroboram com as suspeitas de existência de restrições verticais, ainda que estruturada de maneira informal, entre o Grupo Sete Brasil e estaleiros brasileiros com capacidade para atender à demanda por sondas;

xvii. outro fator que indica a existência de restrições verticais entre a Sete Brasil e estaleiros nacionais diz respeito ao pagamento de propinas pelos estaleiros envolvidos no Projeto Sondas a empregados da Petrobras e da Sete Brasil;

xviii. desta forma, pode-se afirmar que existem fortes indícios de que algumas ações de restrição vertical foram adotadas pela Sete Brasil e por estaleiros nacionais com o intuito de dificultar, ou até mesmo inviabilizar, a entrada de novos fornecedores no mercado de construção de unidades de perfuração marítima em território nacional;

xix. considerando-se o elevado índice de conteúdo nacional exigido para as unidades de perfuração marítima do Projeto Sondas, a necessidade de exploração de novas áreas e de desenvolvimento de novos projetos em águas profundas e ultra profundas, bem como a existência de fortes indícios de restrições verticais impostas pela Sete Brasil e por estaleiros nacionais a novos entrantes no mercado de construção de sondas no país, pode-se afirmar que a decisão da Diretoria Executiva em contratar todas as 21 (vinte e

uma) unidades com empresa recém-criada se encontra amparada pela excludente de culpabilidade decorrente de inexigibilidade de conduta diversa;

xx. em outras palavras, em decorrência da existência de fortes indícios de restrições verticais entre a Sete Brasil e os estaleiros nacionais, que podem ter inviabilizado o acesso de outros fornecedores a este elo da cadeia produtiva, bem como a premissa de construção das unidades no Brasil, nenhuma outra empresa seria capaz de atender às exigências de conteúdo nacional estabelecidas para as unidades do Projeto Sondas, fato que pode justificar a decisão da Diretoria Executiva de contratar as unidades com empresa recém-criada;

xxi. o princípio da estrita separação das esferas de competência pode servir como um limite para a responsabilidade solidária de gestores de mesmo nível hierárquico, que não possuam qualquer relação com a conduta ilícita praticada, salvo se tiverem sido coniventes com a prática do ato ou, tendo conhecimento da irregularidade perpetrada por um de seus pares, não adotarem as medidas necessárias para impedir a prática do ato ilícito;

xxii. contudo, a relação entre os diretores responsáveis pelas áreas de negócio da companhia e a Diretoria Executiva se fundamenta em uma relação de hierarquia, que impõe aos membros do órgão colegiado um dever de controle e vigilância sobre os atos praticados por seus subordinados, razão pela qual, caso não adotem devidos procedimentos de controle e vigilância sobre os atos dos diretores, podem ser solidariamente responsabilizados por culpa **in vigilando**;

xxiii. a complexidade da matéria encaminhada para a deliberação do órgão colegiado, muito embora possa influenciar a dosimetria da sanção aplicada, não afasta a responsabilidade de controle e vigilância sobre os atos de seus subordinados diretos, razão pela qual não merece prosperar a alegação de que seria inexigível conduta diversa dos membros da Diretoria Executiva, em decorrência da complexidade do objeto examinado;

xxiv. como o fundamento para a responsabilização dos membros da Diretoria Executiva, no caso concreto, relaciona-se com a suposta negligência dos integrantes do referido órgão colegiado em dar tratamento adequado aos riscos financeiros, de crédito e operacionais identificados, os argumentos dos recorrentes de que as deliberações da Diretoria Executiva no âmbito do Projeto Sondas teriam sido tomadas com base no princípio da confiança, antes que se tivessem ciência acerca dos atos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato, não possuem qualquer fundamento;

xxv. ademais, a existência de uma tarefa comum e a divisão funcional dentro do órgão colegiado não impede a possibilidade de imputação recíproca entre os integrantes da referida estrutura organizacional;

xxvi. destaca-se que a conduta irregular imputada à Diretoria Executiva, objeto da presente análise, diz respeito à suposta negligência dos integrantes do referido órgão colegiado em dar tratamento adequado aos riscos financeiros, de crédito e operacionais identificados em projeto encaminhado por uma área de negócio em relação de subordinação hierárquica com o referido órgão colegiado, fato que impõe aos membros da referida estrutura organizacional um dever de controle e vigilância sobre os atos praticados pela área de negócio responsável pelo encaminhamento do projeto para aprovação, não se aplicando o princípio da confiança na referida análise;

xxvii. as relações de subordinação hierárquica são caracterizadas pelo princípio da desconfiança e demandam a implementação de ações de controle e vigilância pelos superiores hierárquicos para mitigar os riscos de cometimento de atos faltosos pelos subordinados, razão pela qual eventuais omissões, culposas ou dolosas, no dever de vigilância da Diretoria Executiva podem acarretar a responsabilização solidária dos membros do referido órgão colegiado;

xxviii. a omissão deliberada e consciente da alteração da quantidade de unidades de perfuração marítima, demandada na licitação da Engenharia, sem anuência prévia da Diretoria Executiva, pode ser entendida como uma forma de autoria mediata da conduta supostamente irregular, pela qual o então Diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, responsável pela área demandante, instrumentaliza os integrantes do órgão colegiado para o alcance de objetivos particulares e espúrios;

xxix. portanto, na ausência de indícios de conivência dos membros da Diretoria Executiva, bem como da impossibilidade de ação para impedir o resultado danoso provocado pela decisão do então Diretor de Serviços, uma vez que as informações referentes à alteração da quantidade de unidades demandadas na licitação da Engenharia foram represadas e omitidas, de forma deliberada e intencional, pelo referido diretor, não se pode proceder à responsabilização dos administradores do órgão colegiado, por força do § 1º, do art. 158, da Lei 6.404/1976;

xxx. dentro do contexto de atos de gestão que podem causar prejuízos à empresa estatal em decorrência de riscos inerentes ao negócio, a análise acerca da responsabilidade dos administradores por determinado resultado lesivo deve considerar se a atuação dos gestores ocorreu dentro dos níveis de risco permitidos para a empresa e para a área de negócio em questão, sob pena de responsabilização indevida dos administradores de empresas estatais;

xxxi. a responsabilização de administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista, exploradoras de atividade econômica, por ato de gestão antieconômico que resulte [injustificado] dano ao erário, deve ser caracterizada pela conduta, dolosa ou culposa, pelo resultado danoso, pelo nexo de causalidade e pela imputação objetiva, em virtude da necessidade de se apurar se a conduta, alegadamente dolosa ou culposa, criou algum tipo de risco não permitido que se concretizou no resultado (dano injustificado), ou se somente representou um ato de gestão regular do administrador que, por riscos e desafios inerentes ao próprio negócio, culminou com algum tipo de prejuízo à empresa ou a terceiros (dano justificado);

xxxii. a teoria da imputação objetiva não se confunde com o conceito de responsabilidade objetiva. Ao passo que a responsabilidade objetiva possibilita a responsabilização de determinado agente, pessoa física ou jurídica, independentemente de dolo ou culpa, a teoria da imputação objetiva procura verificar se a conduta do agente, além de dolosa ou culposa, criou algum tipo de risco não permitido e se o referido risco não permitido se materializou no resultado danoso;

xxxiii. ao contrário, correr-se-á o risco de que todo e qualquer prejuízo decorrente de uma conduta regular de gestão possa ser, em tese, objeto de responsabilização, na hipótese de o resultado lesivo ser interpretado como consequência de uma conduta omissiva do dever de diligência do gestor. Nesses casos, a conduta supostamente imprudente do administrador, associada a um eventual resultado danoso, caracterizaria a responsabilidade do gestor público de empresa estatal, independente se a decisão tiver sido tomada dentro dos níveis de risco permitidos para o negócio, acarretando elevada insegurança jurídica ao tomador de decisões;

xxxiv. não obstante a existência de premissas arriscadas e desafiadoras no âmbito do Projeto Sondas, pode-se concluir que as decisões da Diretoria Executiva não extrapolaram o nível de risco permitido dentro do contexto decisório da empresa e não se afastam do nível de riscos usualmente experimentados por empresas de petróleo e gás natural, não havendo o que se falar em imprudência da Diretoria Executiva na condução da contratação das 28 (vinte e oito) sondas de perfuração, tampouco em assunção de riscos excessivos ou temerários, tendo em vista que as decisões do referido órgão colegiado não criaram quaisquer riscos não permitidos que culminaram no resultado da não obtenção de financiamentos pela Sete Brasil;

xxxv. diante da ausência de nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso, pode-se afirmar que não existem pressupostos para a responsabilização dos integrantes da Diretoria Executiva pelo resultado danoso decorrente da não obtenção do financiamento para a construção de unidades de perfuração marítima, tendo em vista que o referido resultado decorreu da divulgação do conteúdo da colaboração premiada do Sr. Pedro Barusco, que detalhou um esquema de corrupção envolvendo o pagamento de propina pelos estaleiros contratados pela Sete Brasil a empregados da Petrobras e da própria Sete Brasil;

xxxvi. apesar de as conclusões da presente análise recursal apontarem para a impossibilidade de responsabilização da Diretoria Executiva, caso haja divergência em relação a essa proposta de encaminhamento, acreditamos que, realmente, a dosimetria da reprimenda aplicada deva prever algum tipo de diferenciação na multa imposta aos integrantes do referido órgão colegiado, em decorrência da ausência de proporcionalidade de aplicação de multa em igual patamar para todos os seus integrantes.

373. A conclusão da presente análise aponta para a manutenção da multa aplicada aos responsáveis nos termos do item 9.5.1 do acórdão recorrido, bem como para a reforma da decisão recorrida para tornar sem efeito a multa aplicada pelo item 9.6.1 do acórdão recorrido, em virtude da impossibilidade de responsabilização da Diretoria Executiva, decorrente das seguintes constatações: i) inexigibilidade de conduta diversa do referido órgão colegiado, em decorrência de fortes indícios de restrições verticais implementadas pelo Grupo Sete Brasil, em conluio com estaleiros nacionais envolvidos no Projeto Sondas, com a finalidade de inviabilizar o acesso de eventuais empresas interessadas aos estaleiros nacionais; ii) impossibilidade de responsabilização de administradores por atos ilícitos cometidos por outros administradores, nos termos do art. 158, § 1º, da Lei 6.404/1976; iii) ausência de nexo de causalidade entre a autorização para contratação das unidades de perfuração marítima e a não obtenção de financiamento para o desenvolvimento do projeto; iv) ausência de assunção de riscos excessivos ou temerários pela

Diretoria Executiva; v) ausência de comportamento imprudente ou doloso da Diretoria Executiva na condução da contratação das 28 (vinte e oito) unidades de perfuração marítima.

374. Ressalta-se que, dentro do contexto de atos de gestão que podem causar prejuízos à empresa estatal em decorrência de riscos inerentes ao negócio, a análise acerca da responsabilidade dos administradores por determinado resultado lesivo deve considerar se a atuação dos gestores ocorreu dentro dos níveis de risco permitidos para a empresa e para a área de negócio em questão, sob pena de responsabilização indevida dos administradores de empresas estatais.

375. Ao contrário, correr-se-á o risco de que todo e qualquer prejuízo decorrente de uma conduta regular de gestão possa ser, em tese, objeto de responsabilização, na hipótese de o resultado lesivo ser interpretado como consequência de uma conduta omissiva do dever de diligência do gestor. Em tais casos, a conduta supostamente imprudente do administrador, associada a um eventual resultado danoso, poderia caracterizar a responsabilidade do gestor público de empresa estatal, independente se a decisão tiver sido tomada dentro dos níveis de risco permitidos para o negócio, acarretando elevada insegurança jurídica ao tomador de decisões.

376. Desta forma, giza-se, a responsabilização de administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista, exploradoras de atividade econômica, por ato de gestão antieconômico que resulte [injustificado] dano ao erário, deve ser caracterizada pela conduta, dolosa ou culposa, pelo resultado danoso, pelo nexo de causalidade e pela imputação objetiva, em virtude da necessidade de se apurar se a conduta, alegadamente dolosa ou culposa, criou algum tipo de risco não permitido que se concretizou no resultado (dano injustificado), ou se somente representou um ato de gestão regular do administrador que, por riscos e desafios inerentes ao próprio negócio, culminou com algum tipo de prejuízo à empresa ou a terceiros (dano justificado).

377. Assim, ao se analisar os pedidos de reexame contra o Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, verifica-se que o presente recurso deve ser conhecido, com fundamento no art. 285, do RITCU, para no mérito dar-lhe provimento parcial.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

378. Diante do exposto, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

i. conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Pedro Augusto Bonésio para, no mérito, negar-lhe provimento;

ii. conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Almir Guilherme Barbassa, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a manter a multa que lhe foi aplicada no subitem 9.5.1 do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário e tornar sem efeito a multa cominada no subitem 9.6.1 do mesmo decisum;

iii. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelo Sr. Guilherme de Oliveira Estrella, Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Sr. Jorge Luiz Zelada e pela Sra. Maria das Graças Silva Foster para, no mérito, dar-lhe provimento, para reformar a decisão recorrida e tornar sem efeito as multas cominadas no subitem 9.6.1 do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário; e

iv. comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e aos demais interessados.”

2. Em seguida a essa instrução, o Auditor-Chefe da AudRecursos apresentou parecer com proposta divergente, nos termos reproduzidos a seguir (peça 523, com ajustes de forma):

“Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster, Pedro Augusto Bonésio e José Sérgio Gabrielli de Azevedo contra o Acórdão 820/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Por intermédio dessa decisão, no essencial, o TCU aplicou aos recorrentes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 por duas irregularidades, conforme sintetizado a seguir:

Itens do Acórdão	Responsável	Irregularidade

Itens do Acórdão	Responsável	Irregularidade
9.5 e 9.5.1	Pedro Augusto Bonésio (Recorrente)	Segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 55, p. 21-30)
	Almir Guilherme Barbassa (Recorrente)	
9.6 e 9.6.1	José Sergio Gabrielli de Azevedo (Recorrente)	Contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária (peça 231, p. 51)
	Almir Guilherme Barbassa (Recorrente)	
	Guilherme de Oliveira Estrella (Recorrente)	
	Jorge Luiz Zelada (Recorrente)	
	Maria das Graças Silva Foster (Recorrente)	
	Paulo Roberto Costa	
	Renato de Souza Duque	

2. Tratam os autos, em sua origem, de representação, processo constituído em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2.724/2017-TCU-Plenário, que determinou o aprofundamento das questões levantadas pela Comissão Interna de Apuração criada pela Petrobras para investigar possíveis irregularidades relacionadas ao Projeto Sondas, bem como aos contratos firmados pelas sociedades integrantes do Grupo Sete Brasil com a Petrobras Netherlands B.V.

3. Após exame da peça recursal, a 4ª Diretoria Técnica desta Unidade de Auditoria Especializada em Recursos propôs (peça 521):

i. conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Pedro Augusto Bonésio para, no mérito, negar-lhe provimento;

ii. conhecer do pedido de reexame interposto pelo Sr. Almir Guilherme Barbassa, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a manter a multa que lhe foi aplicada no subitem 9.5.1 do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário e tornar sem efeito a multa cominada no subitem 9.6.1 do mesmo decisum;

iii. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelo Sr. Guilherme de Oliveira Estrella, Sr. José Sergio Gabrielli de Azevedo, Sr. Jorge Luiz Zelada e pela Sra. Maria das Graças Silva Foster para, no mérito, dar-lhe provimento, para reformar a decisão recorrida e tornar sem efeito as multas cominadas no subitem 9.6.1 do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário; e

iv. comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e aos demais interessados.

4. Com as devidas vênias e pelas razões que passo a expor, discordo da proposta de provimento dos recursos para afastar a multa imposta aos recorrentes por meio do subitem 9.6.1 do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário.

5. O auditor responsável pela análise dos recursos examinou detalhadamente os argumentos apresentados pelos recorrentes para impugnar a multa imposta pelo subitem 9.6.1 do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário. A sanção decorreu de irregularidade relacionada à contratação de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas por um mesmo grupo econômico. Com o objetivo de sistematizar a análise, o auditor organizou as principais teses recursais em seis tópicos, que serão apresentados a seguir:

5.1. Dos obstáculos, dificuldades reais ou circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação dos responsáveis (peça 521, p. 32-39);

5.2. Da existência de elementos sobre a política do Governo Federal de estímulo ao desenvolvimento da indústria da construção naval (peça 521, p. 39-47);

- 5.3. Do princípio da estrita separação das esferas de competência e do princípio da confiança (peça 521, p. 47-52);
 - 5.4. Da impossibilidade de responsabilização de administrador por atos ilícitos de outros administradores (peça 521, p. 53-55);
 - 5.5. Da ausência de nexo causal entre a conduta e o resultado danoso (peça 521, p. 55-57);
 - 5.6. Da regular assunção de riscos pela Companhia (peça 521, p. 57-62);
 - 5.7. Da ausência de dolo ou erro grosseiro dos membros da Diretoria Executiva (peça 521, p. 62-64).
5. Os dois primeiros tópicos, relacionados aos obstáculos que limitaram ou condicionaram a ação dos responsáveis e à política de estímulo ao desenvolvimento da indústria da construção naval, serão analisados conjuntamente no próximo item deste pronunciamento. Os demais tópicos serão examinados individualmente nos itens subsequentes.

II

6. Os recorrentes alegam, inicialmente, que **as decisões adotadas foram condicionadas por obstáculos reais e limitações no contexto interno e externo**, relacionados ao esquema de corrupção instaurado na estatal e à descoberta do pré-sal.
7. Segundo o auditor responsável pelo exame recursal, o contexto da Petrobras entre os anos de 2010 e 2012 teve impacto direto sobre as decisões dos gestores. Nesse período, o ambiente era marcado por otimismo em relação ao aumento da produção de petróleo e gás natural, impulsionado pelas descobertas do pré-sal. Havia também a previsão de grandes investimentos no Brasil, capazes de impulsionar a cadeia de suprimentos da indústria de petróleo e gás, especialmente na construção naval. Além disso, destacava-se a necessidade de controle do endividamento para que a estatal mantivesse seu grau de investimento (peça 521, p. 39).
8. Outro ponto de defesa aborda **a política do Governo Federal para o desenvolvimento da indústria da construção naval**. Os recorrentes argumentam que a contratação do Grupo Sete Brasil estava alinhada com as políticas governamentais de incentivo à indústria local, o que justificaria os riscos assumidos, pois esses estariam vinculados a diretrizes de conteúdo nacional que norteavam a atuação da Petrobras.
9. O auditor, ao analisar as razões recursais, destacou a existência de ações federais para fortalecer o setor de construção naval. Entre essas ações, mencionou a criação de um fundo de garantia específico e a previsão de demanda por sondas de perfuração marítima, que seriam construídas em estaleiros brasileiros (peça 521, p. 42).
10. Esses argumentos, no entanto, não trazem elementos novos e foram detidamente analisados pelo Tribunal na decisão recorrida. São insuficientes, portanto, para afastar a irregularidade que fundamentou a sanção cominada pelo subitem 9.6.1 do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário.
11. No caso, a irregularidade que embasou a multa não está relacionada ao risco usual da atividade-fim, mas sim a uma falha grave nos procedimentos internos da estatal, a qual resultou na contratação da totalidade das unidades de perfuração do Projeto Sondas com um único grupo econômico. Conforme registrou o acórdão recorrido, esse grupo, recém-criado e dependente financeiramente de capital de terceiros, impôs à Petrobras riscos muito superiores ao aceitável e em condições imprudentes e temerárias.
12. Ademais, as alegações de necessidade de desenvolver o setor naval brasileiro e de ampliar o número de unidades de perfuração para atuação nos campos da Petrobras são genéricas e vagas. Se aceitas, poderiam até justificar qualquer ação da Diretoria Executiva que violasse normas legais ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, desde que direcionada ao desenvolvimento do setor naval brasileiro e à aquisição de unidades de perfuração.
13. Tampouco procede o argumento de que a política do Governo Federal de incentivo à indústria da construção naval impunha restrições relacionadas à contratação com percentual mínimo de nacionalização das unidades de perfuração. Esse ponto já havia sido examinado na etapa instrutória do processo. Na ocasião, o TCU destacou que não há nos autos qualquer normativo, programa ou instrumento governamental formal que obrigasse a Petrobras a adotar uma estratégia de contratação única.
14. O voto condutor do acórdão recorrido registrou que, caso a Petrobras tivesse distribuído a demanda entre diferentes empresas, conforme recomendavam as práticas administrativas, eventuais problemas de solvência financeira ou operacional da Sete Brasil não comprometeria o projeto em sua totalidade (peça 337, p. 15):

(...) a Petrobras estaria a seguir política pública do Governo Federal, que pretendia estimular a construção em estaleiros no Brasil e a geração de empregos, o que condicionava a atuação dos gestores que se encontravam obrigados a arcar com os riscos necessários para persecução dos fins

buscados pelo próprio Governo.

Verifico, porém, que não há elementos que evidenciem que tenha havido, de fato, a instituição de política nesse sentido. Não há, nestes autos, decreto ou ato normativo que tenha de fato instituído essa política. Não existe programa, ações, planejamento ou metas a serem alcançadas, muito menos estudos que pudessem ter embasado decisão nesse sentido.

Há, isto sim, a percepção de que a Petrobras estaria a seguir ideia concebida no Governo Federal de fortalecer a indústria naval e gerar empregos no Brasil, sem que tenha havido, de fato, mecanismos institucionais de criação e de implementação de políticas públicas.

Houvesse a instituição de política pública com a finalidade alegada, o Governo Federal haveria ter estabelecido mecanismos que viabilizassem sua implementação, a exemplo da criação de fundos, linhas de financiamento, concessão de garantias e até instituição de incentivos fiscais.

Ocorre que este Tribunal não apontou como irregular o fato de a Petrobras ter aceitado suposto comando do Governo Federal para promover a construção das sondas no Brasil. O que se configurou como irregular foi o fato de a contratação não ter sido realizada de acordo com as melhores práticas administrativas e com a própria estratégia de contratação definida inicialmente, o que resultou na assunção de riscos excessivos e desnecessários.

Caso a Petrobras tivesse atuado para contratar as 28 sondas com grupos econômicos distintos, seguindo a estratégia definida internamente, e implementado os mecanismos de mitigação de riscos necessários, a eventual inviabilidade financeira de uma empresa não afetaria o projeto como um todo, pois os riscos teriam sido diluídos em empresas diferentes.

Não verifico a existência de ‘obstáculos e dificuldades reais’ que tenham impedido ou condicionado a atuação dos gestores, que poderiam ter implementado de forma adequada os mecanismos de mitigação de risco. Ao contrário, erraram gravemente os diretores ao concentrar todo o risco em apenas uma empresa, recém-criada, sem prévia experiência.’ (destaquei)

15. Assim, o ato que motivou a sanção reflete uma falha grave no cumprimento dos deveres de diligência e prudência exigidos dos gestores.

16. Em outro trecho do mencionado voto, fica evidente que a compra das 28 sondas não se enquadrava no escopo de política do Governo Federal. Caso contrário, não haveria restrições ao financiamento público para essa aquisição (peça 337, p. 14):

‘Ademais, o plano de negócios da Sete Brasil previa o financiamento das sondas principalmente por intermédio do BNDES. Em setembro de 2011 o Comitê de Enquadramento e Crédito do BNDES, em resposta à consulta formulada pela Sete Brasil, enquadrava as 7 primeiras sondas contratadas pela Petrobras como viáveis para o financiamento de longo prazo daquela instituição financeira. No entanto, apenas 14 das demais 21 sondas contratadas pela Petrobras foram enquadradas pelo BNDES, conforme informado pelo banco em Outubro de 2012, em função do limite de exposição do patrimônio líquido do banco a uma mesma empresa.

Com a frustração das expectativas de financiamento, foi sendo necessário que os sócios aportassem capital próprio na Sete Brasil e no FIP Sondas.’ (destacou-se)

17. Assim como o argumento anterior, essa alegação recursal tenta sugerir que a Diretoria Executiva não tinha alternativa ao contratar as 28 unidades de perfuração com a Sete Brasil. Contudo, tal justificativa não foi comprovada.

18. Trecho do voto que fundamentou o acórdão recorrido mostra que a Diretoria Executiva poderia ter adotado outra solução, já que foi alertada e recomendada pelas áreas técnicas da Petrobras a não assumir riscos além do permitido. Essas orientações estão documentadas no DIP Engenharia 505/2009, no Relatório do Grupo de Trabalho DIP DSERV 0048/2008, no DIP Finanças 148/2010 e no DIP Finanças 345/2010 (peça 337, p. 14-15):

‘Os responsáveis, na condição de Diretores da Petrobras, participaram de praticamente toda a cadeia decisória do Projeto Sondas, desde a concepção do projeto, em 2008, até a decisão de contratar as 28 sondas com a Sete Brasil, em 2012 e, por isso mesmo, tinham o dever de conhecer um projeto dessa magnitude, sendo absolutamente descabidas as alegações de que alertas e recomendações, que deveriam ter sido observados pelos responsáveis, na tomada de decisão, não seriam, na verdade, alertas e recomendações.

Se é certo que esses alertas foram emitidos em momentos anteriores e estavam vinculados à situação que lhes deu causa, também é certo que os riscos levantados não poderiam ser simplesmente ignorados como se não existissem. Foi justamente a temeridade da Diretoria Executiva ao decidir sem avaliar de

forma adequada os riscos, e sem estudar estratégias de mitigação possíveis, que levou à necessidade de realização de aportes não previstos e à dificuldade na obtenção do financiamento necessário ao projeto. Não se pode pretender que os membros de diretoria reexaminem todo o conteúdo das matérias que lhes são submetidas para tomadas de decisão, sob pena de inviabilizar a atuação do colegiado diretor. **Por outro lado, espera-se que os administradores se certifiquem acerca dos alertas existentes nos documentos que instruem o processo decisório e das medidas tomadas para mitigar seus efeitos.** Afinal, se atuação da Diretoria Executiva se resumir a cancelar as decisões tomadas pelo nível gerencial, sua existência não seria necessária, os próprios gerentes deveriam conduzir as deliberações.' (destaquei)

19. Ou seja, alertas e recomendações contidos em diversos documentos internos da Petrobras advertiam para os riscos de concentrar toda a demanda em uma única empresa sem mecanismos adequados de mitigação de risco. Conforme observou o relator, a decisão de centralizar todas as 28 sondas com a Sete Brasil não considerou essas orientações e modificou o perfil de risco do projeto sem o respaldo de uma análise adequada. Portanto, a irregularidade sob exame não diz respeito a riscos empresariais ordinários, mas sim à negligência e à imprudência nas práticas internas que expuseram a estatal a prejuízos evitáveis.

III

20. Os recorrentes argumentam, com base nos **princípios da separação de competências e da confiança**, que agiram dentro de suas atribuições, amparando-se nas decisões e na expertise dos demais gestores envolvidos no Projeto Sondas. Sustentam que, considerando a dimensão e complexidade do projeto, respaldaram-se na análise do diretor responsável e da área técnica competente. Alegam, ainda, a inexigibilidade de conduta diversa, dada a impossibilidade de proceder de forma distinta nas circunstâncias apresentadas.

21. O auditor responsável pelo exame recursal refutou esses argumentos, afirmando que os princípios da confiança e da separação de competências não eximem os recorrentes do dever de vigilância e controle sobre atos praticados por seus subordinados, especialmente em projetos de grande porte e alto risco financeiro. Ressaltou a existência, no caso, de uma relação de subordinação hierárquica entre a área de negócio e a Diretoria Executiva, *'fato que impõe aos membros da referida estrutura organizacional um dever de controle e vigilância sobre os atos praticados pela área de negócio responsável pelo encaminhamento do projeto para aprovação'*. Conclui que, embora confiassem em outras áreas, a Diretoria Executiva tinha o dever de tratar adequadamente os riscos financeiros, de crédito e operacionais identificados no projeto encaminhado para deliberação (peça 521, p. 48-52).

22. Concordo com essa avaliação, motivo pelo qual deixo de formular acréscimos ou reparos.

IV

23. Os recorrentes, com fundamento no art. 158, § 1º, da Lei 6.404/1976, sustentam que **não podem ser responsabilizados por atos ilícitos praticados por outros administradores**, salvo em casos em que seja identificado conivência, negligência em identificar tais atos ou omissão em impedir sua prática. Alegam ser notório que a Diretoria Executiva e a própria Petrobras foram vítimas de fraudes. Além disso, sustentam que as decisões relativas ao Projeto Sondas foram tomadas antes que se tivesse conhecimento das atividades corruptas posteriormente investigadas, e que, na época, não havia razões para suspeitar das intenções ou da competência técnica dos diretores envolvidos.

24. O auditor propõe acolher a tese dos recorrentes, dado que os administradores não podem ser responsabilizados por atos de terceiros, exceto nas hipóteses de conivência, negligência ou omissão, conforme previsto na Lei 6.404/1976. Com base nas colaborações premiadas, afirma que decisões irregulares foram tomadas unilateralmente pelo então Diretor de Serviços, Renato de Souza Duque, que ampliou o número de unidades de perfuração na licitação sem anuência da Diretoria Executiva. Essa alteração prejudicou a competitividade do processo e beneficiou a empresa Sete Brasil. Segundo o auditor, não há evidências nos autos de que os demais administradores tenham sido coniventes com as decisões unilaterais do Diretor de Serviços, sendo, portanto, imprópria a responsabilização do órgão colegiado, uma vez que não dispunha de meios para impedir o dano causado (peça 521, p. 53-55).

25. Divergindo da proposta do auditor, entendo que o argumento sobre a impossibilidade de responsabilizar os gestores por atos ilícitos de outros administradores não se aplica ao caso em análise, pois não afasta a irregularidade que motivou a multa prevista no item 9.6 do acórdão recorrido. Essa irregularidade não decorre de uma conduta isolada do Diretor de Serviços, mas sim de omissão da Diretoria Executiva quanto ao dever de diligência imposto pelo art. 153 da Lei 6.404/1976.

26. Inclusive a conduta do Diretor de Serviços, que alterou a estratégia da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia, impactando diretamente no processo da área de Exploração e Produção (E&P)

que ocorria paralelamente, sem anuência prévia da Diretoria Executiva, foi objeto de audiência específica. Após rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Renato de Souza Duque, o TCU, por meio do subitem 9.4.1 do acórdão recorrido, aplicou multa ao recorrente, conforme se observa a seguir:

'9.4. (...) rejeitar as razões de Renato de Souza Duque, no que se refere à alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva;

9.4.1. aplicar ao Sr. Renato de Souza Duque, em razão do disposto no item anterior, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no montante de R\$ 67.000,00 (...);'

27. Ainda em relação à atuação de Renato de Souza Duque, conforme enfatizou o relator a quo, a irregularidade sob exame *'independe de ter existido um esquema ilícito de recebimento de vantagens indevidas por diretores ou empregados da Petrobras, de modo que o desconhecimento do esquema não serve como atenuante na dosimetria da pena'* (peça 337, p. 16).

28. A Diretoria Executiva, por sua vez, foi responsabilizada por autorizar a contratação de toda a demanda interna, composta por 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas, com um único grupo econômico, o Grupo Sete Brasil. A situação agravou-se pela falta de experiência técnica e de capacidade financeira do grupo, recém-criado à época da contratação e dependente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto. Essa circunstância levou a estatal a assumir riscos financeiros e operacionais excessivos e de forma imprudente.

29. Além disso, os alertas e recomendações constantes dos documentos de suporte às decisões afastam a excludente de culpabilidade por erro de proibição, relacionada à falta de conhecimento dos riscos envolvidos na contratação. Conforme o voto condutor do acórdão recorrido, os Diretores da Petrobras participaram praticamente de todas as etapas da cadeia decisória do Projeto Sondas, desde sua concepção em 2008 até a contratação das 28 sondas com a Sete Brasil em 2012 (peça 337, p. 14). Por isso, tinham o dever de conhecer os aspectos críticos e os riscos da decisão.

30. Assim, não se admite a alegação de desconhecimento dos alertas e recomendações das áreas técnicas, pois esses alertas, emitidos previamente e inerentes à natureza do projeto, não poderiam ser desconsiderados. A decisão de prosseguir com a contratação, sem avaliações e estratégias adequadas de mitigação, demonstrou a temeridade administrativa.

31. No caso, a conduta esperada e, portanto, exigível da Diretoria Executiva era ter seguido as recomendações das áreas técnicas e solicitado um novo planejamento de contratações, como por exemplo, a aquisição de parte das unidades de perfuração no mercado internacional.

32. Por esses motivos, concluo que a responsabilização dos gestores é adequada, pois a decisão colegiada ignorou práticas administrativas básicas de mitigação de risco, evidenciando a inobservância do dever de diligência imposto pelo art. 153 da Lei 6.404/1976.

V

33. Os recorrentes defendem a **inexistência de nexo causal entre suas condutas e o resultado financeiro negativo do Projeto Sondas**. Sustentam que o dano não teria decorrido da decisão de contratar todas as sondas com um único grupo econômico, mas sim da recusa por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em conceder empréstimos após a Operação Lava Jato. Argumentam, ainda, que, mesmo que a contratação tivesse sido distribuída entre diferentes empresas, o projeto enfrentaria obstáculos semelhantes, caso o financiamento não fosse obtido, reforçando que o risco financeiro que se concretizou não decorreu da contratação centralizada.

34. O auditor considera justificáveis as alegações recursais, entendendo que o nexo de causalidade entre a decisão da Diretoria Executiva e o resultado financeiro negativo do Projeto Sondas não está caracterizado. Segundo o auditor, a falta de obtenção do financiamento junto ao BNDES não decorreu da decisão de concentrar a contratação das sondas no Grupo Sete Brasil.

35. Em fundamento, menciona o relatório da Comissão Interna de Apuração, o qual aponta que, em fevereiro de 2015, os contratos de financiamento estavam prontos para assinatura. Contudo, a divulgação da delação premiada de Pedro Barusco, que revelou o pagamento de propinas a funcionários da Petrobras e da Sete Brasil, levou os credores a exigirem novas condições contratuais que a Sete Brasil não conseguiu atender. Diante disso, conclui que o dano decorreu diretamente da perda do financiamento, causada pela repercussão negativa da delação de Barusco e pelo consequente aumento das exigências dos credores (peça 521, p. 55-56).

36. Entendo, em sentido contrário, que os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar. A aplicação da multa decorreu da violação ao dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976. Em

razão dessa violação, impôs-se a sanção prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, pela prática de ato com grave infração a normas legais ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

37. Ressalto que a ocorrência de resultado danoso não constitui pressuposto para a imposição da sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992. Para a configuração desse ilícito, basta que o ato seja antijurídico, ou seja, praticado em desacordo com as normas que regem a atividade administrativa. Nesse contexto, a decisão dos gestores em concentrar a contratação das sondas exclusivamente com o Grupo Sete Brasil, uma empresa recém-criada, com insuficiente experiência e capacidade financeira, configurou conduta imprudente e temerária. Essa decisão violou o dever de diligência e expôs a Petrobras a riscos excessivos e evitáveis.

38. A sanção imposta com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 refere-se, assim, a um ilícito de conduta, e não de resultado. A multa prevista nesse dispositivo visa coibir práticas que violem gravemente normas legais ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, independentemente da comprovação de dano direto ao erário. O TCU já consolidou o entendimento de que essa sanção incide sobre a conduta infracional em si, considerada grave, e não sobre o eventual prejuízo que dela possa resultar (Acórdão 1.427/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes). Somente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 está vinculada à existência de dano ao erário.

39. Portanto, argumentos relacionados à ocorrência de dano e ao eventual nexo de causalidade não justificam a reforma da decisão, que se fundamenta exclusivamente na antijuridicidade da conduta. Em outras palavras, a multa decorre da desconformidade da atuação dos gestores com o ordenamento jurídico, violando o bem jurídico tutelado pelo direito, neste caso, o dever de diligência administrativa.

VI

40. Os recorrentes sustentam que **as decisões relativas ao Projeto Sondas envolveram riscos próprios da atividade da Petrobras**, típicos de operações dessa natureza, de grande porte e com desafios tecnológicos. Alegam que, segundo o princípio da **business judgment rule**, os administradores não devem ser responsabilizados por assumirem riscos inerentes à atividade da companhia.

41. O auditor conclui que os riscos assumidos pela Diretoria Executiva não podem ser classificados como excessivos, imprudentes ou temerários. Ressalta que os riscos enfrentados pela Petrobras estavam alinhados aos níveis habituais experimentados por empresas de petróleo e gás natural, especialmente no setor de exploração e produção, em que o índice de sucesso exploratório econômico no Brasil é de apenas 15% em ambientes marítimos.

42. Destaca, ainda, que as premissas do Projeto Sondas – como a alta demanda por unidades de perfuração, a exigência de conteúdo local e a necessidade de manter o rating de investimentos da Petrobras – não afrontaram normativos internos ou externos e estavam dentro do nível de risco permitido para a companhia.

43. Por fim, o auditor ressalta que o único risco não permitido foi criado unilateralmente pelo então Diretor de Serviços, Renato de Souza Duque, ao aumentar a quantidade de sondas sem anuência prévia da Diretoria Executiva. Porém, ao tomar ciência da situação, a Diretoria Executiva tentou mitigar os efeitos dessa decisão, limitando a contratação inicial a sete sondas e determinando a realização de nova licitação para as 21 sondas restantes. Assim, conclui que a Diretoria Executiva agiu com diligência e não extrapolou os níveis de risco permitidos, não havendo indícios de imprudência ou temeridade em suas decisões (peça 521, p. 58-62).

44. Diferentemente do sustentado pelos recorrentes e acolhido pelo auditor, entendo que os riscos assumidos pela Diretoria Executiva da Petrobras no Projeto Sondas extrapolaram os níveis aceitáveis e inerentes à atividade da companhia. A análise dos fatos demonstra que a Petrobras, ao ampliar sua participação societária na Sete Brasil, assumiu riscos financeiros e operacionais excessivos, em desacordo com o dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976.

45. As deliberações da Diretoria Executiva estavam limitadas à participação no Primeiro Sistema, composto por sete sondas, mas foram ampliadas de forma a abranger também o Segundo Sistema, com a contratação de mais 21 sondas. Essa ampliação expôs a Petrobras a riscos que não foram adequadamente avaliados e mitigados, conforme detalho a seguir.

46. Inicialmente, a Diretoria Executiva aprovou que a Petrobras participasse do capital social da Sete Brasil até o limite de 5%, com o objetivo de evitar a consolidação contábil da empresa e manter a estrutura fora do balanço financeiro (peça 231, p. 42). Contudo, já em 2010, a Diretoria Executiva optou por

aumentar a participação da Petrobras no capital da Sete Brasil para 10%, sem estabelecer claramente os parâmetros de comprometimento financeiro que a estatal poderia assumir no projeto. Esse aumento foi defendido como provisório para viabilizar a estruturação inicial da Sete Brasil e possibilitar a indicação de diretores. Essa deliberação foi formalizada na Ata DE 4.845, item 29. (peça 231, p. 42-43).

47. Em fevereiro de 2011, a Diretoria Executiva aprovou a implementação da estrutura societária do Primeiro Sistema, que envolvia a construção de sete sondas. Para isso, a Petrobras participaria com capital próprio da ordem de 10%, ficando 90% dependente de capital de terceiros, com investimentos estimados em US\$ 5,4 bilhões (peça 231, p. 43).

48. Em fevereiro de 2012, apenas um ano após a autorização inicial, a Diretoria Executiva aprovou, por meio da Ata DE 4.923, a contratação de mais 21 sondas com a Sete Brasil, expandindo o escopo para o Segundo Sistema. Essa decisão representou uma ampliação significativa no compromisso financeiro da Petrobras, elevando o total de sondas para 28 unidades e aumentando os aportes necessários de US\$ 54,26 milhões para US\$ 444,72 milhões, sem qualquer análise de risco adequada, conforme destacado pela unidade instrutora (peça 231, p. 45):

'280. Para que fique claro, a decisão de contratar a Sete Brasil para as 21 sondas restantes, tomada no âmbito da Ata DE 4.923, item 2 – Pauta 172, elevou a estimativa de aporte de recursos na Sete Brasil de US\$ 54,256 milhões para US\$ 444,72 milhões.

281. Sob outra ótica, a dos financiadores do projeto, em sua maior parte o BNDES, o risco de financiar um projeto de construção de sete sondas, no valor total de US\$ 5,446 bilhões, é muito menor do que financiar um projeto de construção de 29 sondas, no valor total de US\$ 22,236 bilhões. Logo, era de se esperar que fossem mais bem ponderados os compromissos que a Petrobras acabaria por assumir no projeto.

282. E não há, na Ata DE 4.923, item 2 – Pauta 172, ou no DIP E&P-CPM 41/2012, qualquer análise de risco acerca do desembolso de capital que seria necessário para a Petrobras honrar seu compromisso de participar, direta ou indiretamente, de até 10% do capital próprio da Sete Brasil.

283. Ou seja, a DE autorizou que o aporte de recursos da Petrobras na Sete Brasil aumentasse de US\$ 54,256 milhões para US\$ 444,72 milhões sem uma análise adequada dos riscos envolvidos sob a ótica do desembolso estimado da Petrobras e sob a ótica da viabilidade operacional e financeira de uma empresa de participações recém-criada.' (destaquei)

49. A estrutura de financiamento da Sete Brasil, inicialmente planejada para 10% de capital próprio e 90% de terceiros, foi alterada para 20% de capital próprio e 80% de terceiros (peça 231, p. 44).

50. Conforme registrou a unidade instrutora, com o passar do tempo e a frustração das expectativas de financiamento, foi sendo cada vez mais necessário o aporte de capital próprio em proporção muito superior à prevista inicialmente. Com a não obtenção do financiamento esperado, o Projeto Sondas tornou-se inviável financeiramente (peça 231, p. 47-48).

51. Os fatos descritos evidenciam, portanto, que a Diretoria Executiva não realizou uma avaliação adequada dos riscos associados ao Segundo Sistema. Não há registros de estudos que considerassem o impacto dos aportes financeiros ampliados, a viabilidade operacional da Sete Brasil ou as condições de mercado que poderiam inviabilizar o projeto. A ausência dessa análise demonstra a inobservância do dever de diligência, fundamental para projetos de alta complexidade e impacto financeiro e estratégico. A alegação de que os riscos estariam dentro dos níveis aceitáveis também não se sustenta diante da evidente desproporção entre a capacidade financeira da Sete Brasil e o volume de sondas contratadas.

52. Além disso, conforme registrou o voto condutor do acórdão recorrido, os alertas constantes dos documentos internos apontaram para os riscos decorrentes do modelo adotado. Apesar de serem extremamente relevantes, esses alertas foram ignorados ou subestimados pela Diretoria Executiva, que seguiu adiante com o plano sem implementar medidas efetivas para mitigá-los. Como mencionado no voto, os responsáveis participaram de praticamente toda a cadeia decisória do Projeto Sondas e tinham o dever de conhecer e avaliar os riscos associados às decisões tomadas (peça 337, p. 14). A inobservância dos alertas e recomendações disponíveis é suficiente para afastar qualquer argumento baseado na **business judgment rule**, uma vez que o processo decisório não foi acompanhado pelo nível de cuidado exigido para atos dessa natureza.

53. Por fim, entendo que o contexto decisório da Petrobras não pode ser visto de forma isolada. Como evidenciado nos autos, os aportes exigidos da Petrobras cresceram sobremaneira e o aumento dos custos financeiros decorrente da fragilidade da Sete Brasil era amplamente previsível. A Diretoria Executiva não poderia ter ignorado que a dependência de uma única empresa, com baixa capacidade de

autofinanciamento, representava um risco não permitido, exacerbando as vulnerabilidades financeiras da Petrobras e comprometendo a sustentabilidade do Projeto Sondas.

54. Concluo, portanto, que a tese de que os riscos estavam dentro dos níveis aceitáveis e permitidos deve ser rejeitada.

VII

55. Por fim, os recorrentes argumentam que, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), **o agente público somente pode ser responsabilizado em casos de dolo ou erro grosseiro**, circunstâncias que, segundo sua visão, não se configuraram no caso.

56. Adicionalmente, invocam os §§ 6º e 7º do art. 12 do Decreto 9.830/2019, para argumentar contra a responsabilização por culpa in vigilando. Enfatizam, também, que o § 5º do mesmo decreto estabelece que o montante do dano ao erário, ainda que elevado, não pode ser, por si só, elemento suficiente para caracterizar dolo ou erro grosseiro. Destacam que, para a responsabilização pessoal dos administradores da Petrobras, é necessário demonstrar o elemento volitivo, conforme previsto na Lei 6.404/1976. Alegam que a caracterização de culpa ou dolo, ou a violação de normas legais ou estatutárias, seria indispensável para configurar a responsabilidade, o que, na visão dos recorrentes, não se verifica no caso.

57. Segundo o auditor responsável pelo exame recursal, a conduta da Diretoria Executiva no Projeto Sondas não pode ser considerada imprudente ou negligente. Sustenta que o órgão colegiado tomou todas as medidas cabíveis para manter os riscos do projeto dentro das premissas inicialmente autorizadas para a contratação das 28 unidades de perfuração marítima. Considera, ainda, que as decisões da Diretoria Executiva, embora envolvessem riscos desafiadores e inerentes às atividades de empresas de petróleo e gás natural, não extrapolaram os limites permitidos no contexto decisório da companhia. Assim, não haveria fundamento para caracterizar a conduta dos gestores como imprudente ou negligente (peça 521, p. 63-64).

58. Os argumentos dos recorrentes e do auditor sobre a ausência de dolo ou erro grosseiro nos atos da Diretoria Executiva relacionados ao Projeto Sondas não procedem. A análise dos elementos fáticos e jurídicos demonstra que a conduta dos gestores foi, no mínimo, gravemente negligente, configurando erro grosseiro.

59. Quanto ao dolo, ressalto ser irrelevante sua demonstração para a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, que admite a responsabilização com base exclusivamente na culpa.

60. O erro grosseiro, por sua vez, restou evidenciado no caso. Segundo a jurisprudência desta Corte de Contas, erro grosseiro decorre de grave inobservância do dever de cuidado, caracterizando culpa grave (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler). A gravidade da culpa para graduar o erro como grosseiro é avaliada pela distância entre a conduta praticada e a conduta esperada, fundamentada no dever de cuidado objetivo. Configura-se erro grosseiro quando a conduta adotada se desvia substancialmente do padrão esperado de um gestor em situações semelhantes, evidenciando grave inobservância do dever de cuidado.

61. Apresentados esses parâmetros, os fatos descritos no item precedente deste pronunciamento demonstram a gravidade da conduta dos recorrentes, em especial quanto a falta de avaliação de risco no Segundo Sistema. Ao ampliar a contratação para 21 sondas adicionais, a Diretoria Executiva não realizou uma análise de viabilidade financeira e operacional do projeto. Essa ausência de estudos, evidenciada pela análise da Ata DE 4.923 e do DIP E&P-CPM 41/2012 (peça 231, p. 45, item 282), resultou em uma decisão que elevou os aportes previstos de US\$ 54,26 milhões para US\$ 444,72 milhões. Essa ampliação ocorreu sem análise adequada dos riscos relacionados ao desembolso estimado e à viabilidade operacional e financeira de uma empresa de participações recém-criada, conforme destacado pela unidade instrutora (peça 231, p. 45, item 282).

62. Outro ponto crítico foi a negligência em relação à fragilidade financeira da Sete Brasil. A dependência de 80% de capital de terceiros e a ausência de capacidade operacional do grupo eram amplamente conhecidas à época. Mesmo ciente dessas circunstâncias, a Diretoria Executiva decidiu centralizar toda a demanda de sondas em uma empresa recém-criada, ampliando os riscos sem considerar alternativas viáveis para mitigar os impactos financeiros, como diversificar fornecedores ou limitar a contratação inicial.

63. Além disso, conforme já exposto, os gestores da estatal ignoraram alertas constantes dos documentos internos que apontavam para os riscos associados ao modelo adotado. Esses documentos indicavam a necessidade de estratégias de mitigação de riscos para evitar problemas financeiros e operacionais. A decisão de ignorar tais alertas demonstra uma falha grave no dever de diligência, incompatível com o padrão esperado de um administrador médio, conforme preconizado no art. 153 da Lei



6.404/1976. O erro grosseiro caracteriza-se, nesse contexto, pela flagrante negligência em adotar medidas mínimas de cautela e em observar os alertas disponíveis.

64. Concluo, portanto, que as condutas dos recorrentes se distanciaram substancialmente do padrão esperado de um gestor diligente, caracterizando o erro grosseiro e justificando a multa que lhes foi cominada.

65. Ressalto, por fim, que os demais argumentos apresentados pelos recorrentes foram devidamente analisados e refutados no exame dos recursos (peça 521).

66. Ante o exposto, proponho conhecer dos pedidos de reexame para, no mérito, negar-lhes provimento.”

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Tribunal os pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 820/2023-Plenário (Ministro Walton Alencar Rodrigues), ocasião em que o TCU julgou parcialmente procedente a representação instaurada para apuração de irregularidades no **Projeto Sondas**, conduzido pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), e nos contratos firmados entre o Grupo Sete Brasil e a Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), subsidiária da empresa sediada na Holanda.

2. O processo tem origem no Acórdão 2.724/2017-Plenário (Ministro Aroldo Cedraz), em que se determinou o aprofundamento das apurações sobre indícios de falhas graves na modelagem financeira do projeto, na contratação de consultorias, na execução de licitações e na condução administrativa dos contratos firmados com a Sete Brasil. Como resultado, a Comissão Interna de Apuração (CIA) da Petrobras identificou um conjunto de não conformidades, que foram posteriormente analisadas por esta Corte, culminando na aplicação de multas aos responsáveis.
3. A investigação concluiu que a Petrobras, ao centralizar a contratação de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas no Grupo Sete Brasil, assumiu riscos financeiros e operacionais excessivos, além de ter celebrado contratos sem as devidas salvaguardas para garantir a execução adequada dos serviços. Ademais, a contratação da consultoria do Banco Santander sem o devido processo competitivo, a alteração unilateral de parâmetros licitatórios por gestores da Diretoria de Serviços de Engenharia e a ausência de análise técnica detalhada sobre a viabilidade econômica da construção de sondas no Brasil foram apontados como fatores que contribuíram para a materialização de um prejuízo estimado em R\$ 987 milhões à estatal.
4. Diante das graves implicações financeiras e administrativas constatadas, esta Corte deliberou pela aplicação de multas individuais aos ex-diretores da Petrobras envolvidos no processo decisório que culminou na adoção de estratégias consideradas temerárias para a execução do Projeto Sondas (*vide* tabela a seguir):

Responsável	Cargo	Recorrente?
Almir Guilherme Barbassa	Diretor Financeiro	Sim
Guilherme de Oliveira Estrella	Diretor de Exploração e Produção (E&P)	Sim
Jorge Luiz Zelada	Diretor da Área Internacional	Sim

José Sergio Gabrielli de Azevedo	Presidente	Sim
Maria das Graças Silva Foster	Diretora de Gás e Energia	Sim
Pedro Augusto Bonésio	Gerente Executivos de Finanças	Sim
Renato de Souza Duque	Diretor de Serviços	Não

5. Os recorrentes, insatisfeitos com a decisão, alegam essencialmente a inexistência de dolo ou erro grosseiro, bem como a regularidade dos procedimentos adotados à época. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), ao examinar os pedidos, apresentou pareceres divergentes. Enquanto o auditor responsável opinou por dar provimento parcial aos pleitos, tornando insubsistentes algumas das multas, o Auditor-Chefe da unidade propôs negar provimento aos recursos.
6. Neste contexto, apresento, a seguir, um breve histórico do caso para, na sequência, examinar as razões recursais.

I. Contextualização sobre o Projeto Sondas

7. O Projeto Sondas surgiu no final da década de 2000, no contexto da descoberta das reservas do pré-sal, que demandavam uma infraestrutura robusta para a exploração e produção de petróleo e gás natural. Para isso, seriam necessários o desenvolvimento e a construção de sondas de perfuração. Essas sondas são embarcações ou plataformas flutuantes equipadas com sistemas avançados, projetadas para operar em condições extremas em alto-mar. O objetivo da sonda é atingir o reservatório de petróleo e gás, possibilitando a instalação de um poço produtivo. No caso do pré-sal, as sondas necessitam alcançar grandes profundidades, superando os 2.000 metros de lâmina d'água e perfurando camadas geológicas de até 7.000 metros abaixo do nível do mar. Estima-se que, no início do Projeto Sondas, existiam, no mundo, apenas oito unidades compatíveis com essas exigências.
8. Assim, a estratégia da Petrobras foi a de construção da maioria das sondas no Brasil, com o objetivo de fomentar a indústria naval nacional e atender às exigências de conteúdo local impostas pelo Governo Federal. Embora a aquisição dessas unidades no exterior fosse economicamente mais vantajosa, a política pública visava estimular a geração de empregos e fortalecer a cadeia produtiva brasileira.
9. No entanto, a realidade impunha desafios consideráveis: a indústria naval brasileira não possuía capacidade imediata para atender à demanda de 55% de conteúdo local por sonda; os estaleiros nacionais não dispunham de infraestrutura para executar a construção das unidades; e a própria Petrobras não possuía os recursos financeiros necessários para se envolver diretamente em todas as etapas da exploração do pré-sal (peça 288, p. 6-10).
10. Nesse cenário, o projeto percorreu diversas instâncias decisórias dentro da estatal, com a tomada de decisões ocorrendo de forma paralela ao longo do tempo.
11. Dentre as diversas decisões e etapas do projeto, destaco que, em 2007, a Diretoria Executiva (DE) da petroleira aprovou o início do processo de contratação das unidades de perfuração, e, no início de 2008, foi constituído o Grupo de Trabalho do Pré-sal (GT Pré-sal), com a finalidade de planejar a produção nos blocos da Bacia de Santos. Com base nos estudos conduzidos pelo grupo, a Petrobras definiu internamente e anunciou ao mercado a intenção de

contratar 40 unidades de perfuração, sendo 12 unidades a serem possivelmente construídas no exterior e **28 unidades destinadas a estaleiros brasileiros**, em conformidade com as diretrizes de conteúdo local.

12. Para viabilizar a construção das 28 unidades no Brasil, foi criado, em julho de 2008, um grupo de trabalho responsável por estruturar dois modelos de contratação. O primeiro consistia no afretamento, conduzido pela Diretoria de Exploração e Produção (E&P), no qual empresas privadas seriam responsáveis pela construção das sondas e assumiriam os riscos do projeto. O segundo modelo previa a construção direta, sob a responsabilidade da área de Engenharia da Petrobras, em que a estatal contrataria diretamente a construção das sondas e estruturaria um modelo financeiro para viabilizar os investimentos. Em agosto de 2009, a Petrobras contratou o Banco Santander como assessor financeiro para auxiliar na estruturação do Projeto Sondas, estabelecendo um prazo de execução de 365 dias.
13. Com base no relatório do grupo de trabalho, em setembro de 2009, a Diretoria Executiva aprovou esse modelo híbrido de contratação, que combinava os dois formatos: a construção direta de **até 9 unidades**, por meio de uma subsidiária da Petrobras no exterior, e o **afretamento de até 19 unidades**, por meio de contratos firmados com operadores privados.
14. Em outubro de 2009, foram emitidos os convites para os processos licitatórios. Em fevereiro de 2011, a Petrobras tomou duas decisões importantes. A primeira foi a contratação da construção de **7 sondas pelo Estaleiro Atlântico Sul (EAS)**, que seriam denominadas de Primeiro Sistema, no âmbito do modelo de construção direta, sob a responsabilidade da área de Engenharia da estatal. A segunda decisão foi a estruturação financeira para a implementação da Sete Brasil, uma empresa criada com o propósito de gerenciar a contratação e operação das sondas nacionais.
15. No entanto, em abril de 2011, o processo licitatório para o afretamento de até 19 sondas foi cancelado. Segundo relatório da comissão de licitação, os preços obtidos foram impactados pela expectativa dos estaleiros em firmar contratos de construção direta com a Petrobras, como no primeiro certame, o que resultou na apresentação de propostas menos competitivas.
16. Com a anulação desse processo, restava ainda a contratação de 21 unidades para completar a demanda inicial de 28 sondas nacionais. Paralelamente às licitações, a estatal deu início, em 2010, à estruturação das empresas que integrariam o Grupo Sete Brasil, incluindo a criação da Sete International GMBh (Áustria) e da Sete Brasil Participações S.A. (Brasil). Em março de 2010, a Petrobras celebrou um **novo contrato com o Banco Santander**, desta vez, sem licitação, com o objetivo de captar investidores e implementar a estrutura financeira do projeto.
17. Em agosto de 2010, foi constituído o Fundo de Investimento em Participações (FIP) Sondas, destinado à captação de recursos junto a investidores privados. A Caixa Econômica Federal foi designada como gestora do fundo. No final de dezembro daquele ano, a Sete Brasil foi formalmente estabelecida, com a Petrobras detendo 10% do capital social e o FIP Sondas, os outros 90%. Para liderar a empresa, foram nomeados os executivos João Carlos de Medeiros Ferraz e Pedro José Barusco Filho.
18. Em junho de 2011, a Petrobras lançou um novo processo licitatório para contratar 21 sondas via afretamento. Apenas duas empresas apresentaram propostas: Sete Brasil e Ocean Rig do Brasil. Em fevereiro de 2012, a Diretoria Executiva (DE) aprovou a contratação de 26 sondas, sendo 21 fornecidas pela Sete Brasil e cinco pela Ocean Rig.
19. Posteriormente, em novembro de 2012, diante da revisão da demanda por sondas, além da constatação de que as sondas em construção no Brasil atendiam aos requisitos de conteúdo local exigidos, o setor de E&P recomendou a interrupção do processo de contratação das cinco unidades previstas para a Ocean Rig. Em consonância com essa recomendação, a **DE**

autorizou o cancelamento das negociações diretas com a empresa e determinou a suspensão de novas contratações.

20. A partir dessa decisão, a Sete Brasil passou a ser a única responsável pela construção e operação das 28 sondas que deveriam ser produzidas no Brasil. Assim, a Petrobras tornou-se signatária de 28 contratos de afretamento, totalizando US\$ 70,15 bilhões, e de 28 contratos de prestação de serviços, no valor de R\$ 34,41 bilhões.
21. A partir de 2014, a Operação Lava Jato revelou um amplo esquema de corrupção na Petrobras, envolvendo executivos da estatal e fornecedores do Projeto Sondas. O financiamento via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tornou-se inviável, e a Sete Brasil passou a enfrentar dificuldades financeiras severas. Em novembro daquele ano, Pedro José Barusco Filho assinou um acordo de colaboração premiada, confessando o recebimento de propinas e citando outras pessoas envolvidas no esquema. Em setembro de 2015, João Carlos de Medeiros Ferraz e Eduardo Costa Vaz Musa também firmaram delações premiadas, admitindo o pagamento de vantagens indevidas.
22. Na prática, porém, o projeto enfrentou atrasos e problemas financeiros crescentes a partir de 2014. Os estaleiros tiveram dificuldade em cumprir prazos e, com a descoberta de irregularidades, os financiamentos travaram. Em 2016, a Sete Brasil entrou em recuperação judicial com mais de R\$ 19 bilhões em dívidas. A crise do petróleo em 2014-2015 também afetou o projeto: a Petrobras reduziu a demanda e tentou renegociar os contratos de afretamento, sem sucesso, gerando impasse com a Sete. Em 2017, a estatal anunciou a desistência de 24 das 28 sondas e manteve intenção de aproveitar apenas 4 unidades que estavam com mais de 90% de avanço físico. O restante do projeto foi cancelado.
23. O colapso da Sete Brasil teve amplo impacto: centenas de fornecedores ficaram sem pagamento, e os estaleiros acumularam, estima-se, 25 mil demissões. Em suma, a iniciativa que prometia retomar a indústria naval (com investimento previsto de US\$ 27 bilhões) resultou em obras inacabadas e em disputas judiciais. O financiamento principal do BNDES nunca se concretizou após as denúncias de corrupção, deixando a Sete sem liquidez para prosseguir.
24. Sem conseguir se recuperar financeiramente, a companhia permaneceu em recuperação judicial de 2016 até o fim de 2024, quando, em mais recente decisão, a Justiça decretou oficialmente sua falência. Credores e sócios moveram ações contra a Petrobras buscando reparação. Fundos de pensão acionaram a Petrobras, resultando em acordos como o pagamento de R\$ 950 milhões ao fundo Petros para compensar perdas do investimento.
25. No exterior, investidores internacionais do fundo EIG processaram a Petrobras por suposta fraude no caso Sete Brasil. Em 2023, a Petrobras firmou um acordo nos EUA para encerrar a ação, comprometendo-se a pagar cerca de US\$ 283 milhões aos investidores.

II. Histórico processual

26. Como já brevemente citado, esta representação foi autuada em cumprimento ao Acórdão 2.724/2017-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, que determinou a apuração das irregularidades apontadas pela Comissão Interna de Apuração (CIA), criada pela Petrobras para investigar atos relacionados ao Projeto Sondas, bem como os contratos firmados entre o Grupo Sete Brasil e a Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) (da peça 8, p. 36 à peça 9, p. 13).
27. As investigações da CIA concentraram-se na estruturação financeira do projeto e nas licitações para a contratação das sondas, conduzidas simultaneamente pela Diretoria de Serviços e Engenharia e pela Diretoria de Exploração e Produção (E&P) (peça 5, p. 12-13). Considerando as admissões de culpa por atos de corrupção feitas por ex-empregados da

Petrobras, que integraram o quadro diretivo da Sete Brasil, a CIA adotou a premissa de investigar a ocorrência de fraudes nesses processos, praticadas isoladamente ou em conjunto pelos ex-empregados Pedro José Barusco Filho e João Carlos de Medeiros Ferraz, com ênfase neste último, responsável pela condução da estruturação da Sete Brasil e seu primeiro presidente (peça 5, p. 13).

28. Após a conclusão dos trabalhos, o relatório final da Comissão Interna de Apuração da Petrobras (peças 5 a 9) identificou diversas irregularidades, incluindo: falta de evidências de revisão da necessidade de sondas para o pré-sal (peça 8, p. 37); ausência de análise técnica detalhada sobre a viabilidade da construção de sondas no Brasil antes da criação do Grupo de Trabalho (GT) para viabilização (peça 8, p. 37; peça 9, p. 1); possível vazamento de informações sobre a contratação do consultor financeiro, Banco Santander, favorecendo sua escolha a um preço inferior ao das demais propostas e à orçamentação da Petrobras (peça 9, p. 2); segunda contratação do Banco Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços já contemplados no primeiro contrato (peça 9, p. 3); alteração da estratégia de contratação das sete sondas conduzida pela Engenharia, impactando diretamente o processo conduzido pelo E&P, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (peça 9, p. 4); aprovação da estratégia de estruturação financeira para a construção de sondas no Brasil sem embasamento adequado (peça 9, p. 5); interferência do ex-diretor Renato de Souza Duque e do ex-empregado João Carlos de Medeiros Ferraz em favor da Sete Brasil (peça 9, p. 7); contrato de cooperação celebrado em benefício dos investidores da Sete Brasil sem parecer jurídico (peça 9, p. 9); falta de competitividade na licitação das 21 sondas (peça 9, p. 10); e conflito de interesses (peça 9, p. 11).
29. Além das irregularidades apontadas, o relatório da comissão investigativa indicou um prejuízo total de R\$ 987 milhões à Petrobras (peça 9, p. 13). Conforme descrito no documento, a estatal investiu diretamente R\$ 415 milhões na Sete Brasil e R\$ 361 milhões no Fundo de Investimento em Participações Sondas (FIP Sondas). Além disso, a PNBV investiu aproximadamente US\$ 57 milhões, o que, à época, correspondia a R\$ 211 milhões, considerando-se a cotação de 3,70 R\$/US\$.
30. O relatório também destacou haver riscos relevantes no projeto, entre os quais: risco de mercado, derivado da decisão de contratar um grande número de sondas em um curto período; risco de demanda, decorrente da possibilidade de a Petrobras ficar com excesso de sondas caso houvesse redução da necessidade; risco operacional, uma vez que, para viabilizar a Sete Brasil, a PNBV assinou contratos de operação com a Petrobras e se tornou acionista classe B (acionista operador) em sete Sociedades de Propósito Específico (SPEs) da Sete Brasil; risco financeiro, relacionado aos custos de financiamento assumidos pela Petrobras para a construção das sondas do Primeiro Sistema; e risco de processos judiciais, em razão do envolvimento da Petrobras na estruturação financeira que levou à criação da Sete Brasil e no processo de captação de investidores (peça 9, p. 14-15).
31. No âmbito desta Corte de Contas, ao examinar a documentação presente nos autos, a então denominada Secretaria de Fiscalização da Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo) elencou os seguintes achados (peça 55, p. 11-16): falta de evidências da revisão da necessidade de sondas para o pré-sal (peça 55, p. 16-21); segunda contratação do Banco Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços já contemplados no contrato anterior (peça 55, p. 21-30); e alteração na estratégia de contratação das sete sondas pela Engenharia, impactando diretamente o processo conduzido pelo E&P, sem anuência da Diretoria Executiva (peça 55, p. 30-35). Diante disso, promoveu-se a audiência dos responsáveis.
32. Na sequência, antes de avaliar as justificativas apresentadas pelos envolvidos, a Unidade Técnica elaborou novo exame para aprofundar a análise da autorização dada pela Diretoria

Executiva da Petrobras para que toda a demanda de 28 sondas fosse contratada exclusivamente com o Grupo Sete Brasil, assumindo riscos financeiros e operacionais excessivos. Na referida instrução (peça 231), a Unidade incluiu o achado "contratação de toda a demanda interna de 28 sondas com o Grupo Sete Brasil, empresa recém-criada e dependente financeiramente de capital de terceiros, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previsíveis, de forma imprudente e temerária" (peça 231, p. 10-51), recomendando nova audiência dos responsáveis.

33. Posteriormente, por meio do Acórdão 820/2023-Plenário, sob relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, esta Corte, acolhendo grande parte das propostas da Unidade Técnica, decidiu (peça 336, sumariada na tabela a seguir):

a) acolher as razões de justificativa apresentadas por Reginaldo Sarcinelli Filho e rejeitar as justificativas de Renato de Souza Duque, referente à alteração da estratégia de contratação das sondas sem anuência da Diretoria Executiva, aplicando-lhe multa de R\$ 67.000,00;

b) rejeitar as justificativas de Pedro Augusto Bonésio e Almir Guilherme Barbassa quanto à segunda contratação do Banco Santander e lhes aplicar multa individual de R\$ 30.000,00;

c) rejeitar as justificativas de José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster e Renato de Souza Duque pela contratação das 28 sondas com o Grupo Sete Brasil e lhes aplicar multas de R\$ 50.000,00.

Irregularidade	Responsável	Cargo	Período de exercício	Multa
Segunda contratação do Banco Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (peça 55, p. 21-30)	Pedro Augusto Bonésio	Gerente Executivo de Finanças	01/04/2006 a 31/05/2011	30.000,00
	Almir Guilherme Barbassa	Diretor Financeiro	22/07/2005 a 06/02/2015	30.000,00
Alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (peça 55, p. 31-35)	Renato de Souza Duque	Diretor de Serviços	01/02/2003 a 29/04/2012	67.000,00
Contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas	José Sergio Gabrielli de Azevedo	Presidente	22/07/2005 a 13/02/2012	50.000,00

Irregularidade	Responsável	Cargo	Período de exercício	Multa
com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária (peça 231, p. 51)	Almir Guilherme Barbassa	Diretor Financeiro	22/07/2005 a 06/02/2015	50.000,00
	Guilherme de Oliveira Estrella	Diretor de Exploração e Produção (E&P)	01/02/2003 a 13/02/2012	50.000,00
	Jorge Luiz Zelada	Diretor da Área Internacional	04/03/2008 a 20/07/2012	50.000,00
	Maria das Graças Silva Foster	Diretora de Gás e Energia	15/04/2003 a 12/02/2012	50.000,00
	Renato de Souza Duque	Diretor de Serviços	01/02/2003 a 29/04/2012	50.000,00

34. Em face da decisão condenatória, Jorge Luiz Zelada, Guilherme de Oliveira Estrella, Almir Guilherme Barbassa, José Sergio Gabrielli de Azevedo, Pedro Augusto Bonésio e Maria das Graças Silva Foster opuseram embargos de declaração (peças 361, 371, 381, 384, 390 e 388), os quais foram rejeitados nos termos do Acórdão 2.452/2023-Plenário (peça 403). Em seguida, os mesmos responsáveis apresentaram pedidos de reexame, agora, em análise por esta Corte (peças 449, 452, 453, 454, 476).

III. Detalhamento das Irregularidades e Exame das Razões Recursais

35. As três irregularidades objetos de condenação no Acórdão 820/2023-Plenário referem-se, portanto, à:
- a) segunda contratação do Banco Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação;
 - b) alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva; e
 - c) contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária.
36. Como o Sr. Renato de Souza Duque foi o único apenado acerca da segunda irregularidade acima mencionada – quanto à alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas

conduzida pela área de Engenharia da Petrobras – mas não apresentou recurso contra a decisão, não apresentarei maiores detalhamentos sobre esse item. Resta, assim, examinar detidamente os dois outros tópicos, que foram objeto de questionamento em sede recursal.

37. Nesse sentido, os fundamentos apresentados pelos recorrentes, em suma, tratam das seguintes teses (peças 449, 452, 453, 454, 476):

- a) ocorrência da prescrição da pretensão punitiva;
- b) prejuízo à ampla defesa e ao contraditório em razão do lapso temporal decorrido entre a data do fato e da audiência dos responsáveis;
- c) aplicação do princípio da estrita separação de competências e da confiança em órgãos colegiados;
- d) regularidade no processo de tomada de decisão pela Diretoria Executiva, com: ausência de dolo ou erro grosseiro; regular assunção de riscos pela Companhia; e ausência de nexo de causalidade entre a conduta da Diretoria Executiva e o resultado danoso;
- e) impossibilidade de responsabilização de administrador por atos ilícitos de outros administradores;
- f) existência de política do Governo Federal para o desenvolvimento da indústria nacional da construção naval;
- g) ausência de dosimetria na aplicação da sanção;
- h) não consideração pela decisão recorrida dos obstáculos, dificuldades reais ou circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação dos responsáveis; e
- i) inexistência de sobreposição dos escopos dos contratos com o Banco Santander de *financial advisor* e *arranger*.

38. Com efeito, examino, a seguir, as questões preliminares e, na sequência, os tópicos de mérito processual. Registro que, segundo a mesma estruturação lógica apresentada pela AudRecursos, as alegações serão tratadas de maneira consolidada, por tese, tendo em vista que, em maior parte, podem ser aproveitadas para todos os responsáveis. Subsidiariamente, serão apresentados e analisados os argumentos restantes de natureza individual, apresentados nas peças 449, 452, 453, 454 e 476.

III.1. Da prescrição da pretensão punitiva, do contraditório e da ampla defesa

39. Inicialmente, os recorrentes alegam o transcurso de prazo superior a cinco anos entre as datas dos fatos ora em exame, ocorridos entre 2010 e 2012, e a realização de suas audiências, ocorridas em 2020.

40. Defendem que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional deve ser a data da ocorrência do ato ilícito. Assim, no que se refere à segunda contratação do Banco Santander, sustentam que a contagem deveria iniciar-se em 3/3/2010, data da propositura do ato pelo então Diretor de Finanças. No que tange à contratação das 28 sondas com um mesmo grupo econômico, alegam que o marco inicial deveria ser 9/2/2012, em que teria ocorrido a suposta omissão da Diretoria Executiva.

41. Ainda, afirmam que, nos termos dos precedentes colacionados em suas defesas, os atos praticados pela Administração antes da notificação do acusado não interromperiam a prescrição. Ademais, sustentam que eventual ato de investigação dos fatos que não contenha medidas inequívocas de apuração de condutas individualizadas e imputadas ao responsável não



pode ser considerado marco interruptivo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

42. Por fim, Jorge Luiz Zelada argumenta que não houve individualização de sua conduta no Relatório da CIA da Petrobras, razão pela qual o documento não poderia ser utilizado como marco interruptivo em seu desfavor.
43. A propósito das arguições, endosso o exame efetuado pela AudRecursos, que, neste tópico, contou com a anuência dos seus dirigentes(peça 521, p. 14-24).
44. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União considera que, em representação originada de fiscalização, como no presente caso, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional deve ser a data em que foi produzido o respectivo relatório de fiscalização, por ser a data do conhecimento das irregularidades:

“Em representação originada de fiscalização realizada pela CGU, o termo inicial para contagem do prazo prescricional deve ser a data em que foi produzido o relatório de fiscalização pelo órgão de controle interno (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data de recebimento da representação pelo TCU (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022).” (Acórdão 2506/2023-Plenário, Ministro Antonio Anastasia).

45. Desta forma, nos termos da Resolução-TCU 344/2022 o **termo inicial** da prescrição para o presente processo deve ser dado pela data em que foi produzido o relatório de fiscalização pela Comissão Interna de Apuração de Irregularidades no Projeto Sondas: **15/4/2016** (peças 5-9).
46. Passado o exame do marco inicial, os atos **objetivos** subsequentes inequívocos de apuração dos fatos interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação a todos, de forma indistinta, mesmo nos casos em que ainda não tenha ocorrido a identificação dos responsáveis pelas irregularidades objetos da investigação.
47. Reconheço que o Supremo Tribunal Federal ainda não apresenta uma posição absolutamente uniforme sobre o tema. Contudo, há diversos precedentes da Corte Suprema que sustentam a ocorrência da interrupção do prazo prescricional, ainda que não tenha havido a notificação pessoal do responsável. Um exemplo disso é o julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança 37.913, no qual se consignou que:

“Ainda quando anterior à citação em tomada de contas especial, ato inequívoco, que importe na apuração do fato, é apto a interromper o fluxo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999. Precedentes: MS 37293 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30.4.2021; e MS 35208 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10.02.2021.”

48. A distinção entre a identificação do fato e a apuração da autoria é essencial, haja vista que a definição de responsabilidades nem sempre é evidente, exigindo um aprofundamento da atividade investigativa. Não é incomum que os elementos capazes de demonstrar a existência de responsáveis só sejam analisados em momento processual mais avançado. Isso evidencia que a apuração do fato constitui um marco objetivo de interrupção da prescrição, independentemente da ciência do causador.
49. Destarte, esta Corte de Contas adota o entendimento de que não apenas os atos de chamamento pessoal (como citação, audiência e oitiva) interrompem a prescrição, mas também aqueles que configuram atos inequívocos de apuração, conforme disposto no art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022. Esses atos possuem natureza objetiva e têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional em relação a todos os possíveis responsáveis,

mesmo que não tenham sido cientificados individualmente. Esse entendimento encontra respaldo em diversos precedentes desta Corte, como o Acórdão 2.643/2022-Plenário, relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman, e o Acórdão 2.219/2023-2ª Câmara, relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

50. Após o início do prazo prescricional, ocorreram diversos atos inequívocos de apuração dos fatos, seguidos de atos de notificação pessoal dos responsáveis (de natureza subjetiva), como muito bem delineado pela AudRecursos (peça 521, p. 20-22, reproduzido no relatório que acompanha este voto e sumariado na tabela a seguir:

Atos processuais	Data	Fonte
Data do Relatório Final da Comissão Interna de Apuração	15/04/2016	peça 9, p. 17
Acórdão 2724/2017-Plenário	06/12/2017	peça 1
Instrução da unidade técnica propondo a realização de diligências	18/09/2019	peça 16
Instrução da unidade técnica propondo a realização de audiências	21/02/2020	peça 55
Audiência de: Almir Guilherme Barbassa	15/12/2020	peça 251
Audiência de: Guilherme de Oliveira Estrella	14/12/2020	peça 249
Audiência de: Jorge Luiz Zelada	14/12/2020	peça 248
Audiência de: José Sergio Gabrielli de Azevedo	15/12/2020	peça 252
Audiência de: Maria das Graças Silva Foster	15/12/2020	peça 250
Audiência de: Pedro Augusto Bonésio	27/02/2020	peça 78
Audiência de: Renato de Souza Duque	27/02/2020	peça 80
Acórdão 820/2023-Plenário (acórdão condenatório recorrível)	03/05/2023	peça 336

51. Portanto, analisando-se a sequência de atos processuais elencados na tabela acima, constata-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva para nenhum dos responsáveis apenados por meio do Acórdão 820/2023-Plenário, nos termos da Resolução-TCU 344/2022.
52. Além da prescrição, os recorrentes argumentam que o lapso temporal decorrido entre a segunda contratação do Banco Santander e a apresentação das razões de justificativa teria prejudicado o pleno exercício de suas defesas. Para isso, mencionam que a Instrução Normativa-TCU 71/2012 dispensa a instauração de processo de tomada de contas especial quando transcorrido prazo superior a dez anos entre o fato e a primeira notificação dos responsáveis.



53. De acordo com os documentos constantes do processo (peça 50, p. 296-325; peça 55, p. 28), a referida irregularidade ocorreu em 3/3/2010, por meio do encaminhamento do DIP FINANÇAS 68/2010 à deliberação da Diretoria Executiva. No entanto, a audiência dos responsáveis ocorreu apenas em 27/2/2020.
54. Não obstante, a jurisprudência do TCU estabelece que o transcurso de uma década entre o ato e a citação do responsável não é, por si só, suficiente para arquivar uma tomada de contas especial sem exame de mérito. Para tanto, é necessário demonstrar prejuízo efetivo ao direito de defesa, como exemplificado no seguinte excerto:

“O mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto, sob pena de violar-se a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao erário.” Acórdão 1.258/2019-Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas.

55. Neste caso, Almir Guilherme Barbassa e Pedro Augusto Bonésio foram notificados da investigação antes do decurso do prazo de dez anos e já tinham conhecimento das irregularidades desde o relatório final da Comissão Interna de Apuração da Petrobras, em 15/4/2016. Além disso, os fatos discutidos nestes autos foram intensamente debatidos em diversas investigações conduzidas por órgãos de controle, forças policiais e pelo Poder Judiciário.
56. Dessa forma, não há que se falar, aqui, em violação ao direito de defesa pelo lapso temporal entre o ato irregular e a audiência dos responsáveis, mantendo-se a validade do processo conduzido pelo TCU.

III.2. Da contratação de 28 sondas com um mesmo grupo econômico

57. Antes de analisar as alegações recursais, é relevante relembrar os principais fatos sobre a contratação das 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o Grupo Sete Brasil (fonte: peças 231 e 337).
58. Inicialmente, o projeto previa um modelo híbrido de contratação, combinando afretamento – estratégia usual da Petrobras – e financiamento por meio de uma estrutura societária específica. No entanto, modificações na estratégia inicial, sem avaliação adequada dos impactos financeiros e operacionais, favoreceram a Sete Brasil, resultando na contratação exclusiva da empresa para fornecer todas as 28 sondas. Documentos internos da Petrobras, como o DIP Engenharia 505/2009, e pareceres da área financeira, alertaram previamente para os riscos dessa centralização, sobretudo ao se considerar que a Sete Brasil era uma empresa recém-criada, sem histórico no setor e dependente de capital de terceiros.
59. O voto do Acórdão 820/2023-Plenário aponta que essa decisão levou à criação de uma estrutura financeira complexa e vulnerável. A Sete Brasil organizou-se por meio de 28 sociedades de propósito específico (SPEs) na Holanda, controladas por empresas austríacas do grupo, cujo capital majoritário pertencia à Sete Brasil Participações S.A., no Brasil. A Petrobras participou dessa estrutura ao assinar 28 contratos de afretamento no valor total de US\$ 70,15 bilhões e contratos de prestação de serviços estimados em R\$ 34,41 bilhões. Esse modelo comprometeu a alavancagem da estatal e elevou seu risco financeiro.
60. Além disso, a alteração do modelo inicial de contratação resultou no encerramento do processo de afretamento conduzido pela área de Exploração e Produção (E&P), reduzindo a concorrência e concentrando os riscos em um único fornecedor. Essa mudança foi conduzida

pelo então diretor Renato de Souza Duque e pelo gerente Reginaldo Sarcinelli Filho, sem anuência prévia da Diretoria Executiva e sem parecer jurídico específico, levantando questionamentos sobre a governança da decisão.

61. A forte dependência de financiamento do BNDES e de investidores privados tornou o projeto inviável. Com a deflagração da Operação Lava Jato e a revelação de escândalos de corrupção envolvendo a Sete Brasil, a empresa perdeu credibilidade, enfrentou dificuldades para obter financiamento e precisou recorrer a aportes adicionais de capital, inclusive da Petrobras.
62. Como consequência desses fatos, os responsáveis foram sancionados por aprovarem a estrutura financeira do Projeto Sondas e a contratação exclusiva das 28 unidades com a Sete Brasil. Mesmo diante de alertas técnicos contidos no DIP Engenharia 505/2009, no Relatório do Grupo de Trabalho DIP DSERV 0048/2008 e nos DIP Finanças 68/2010, 148/2010 e 345/2010, optaram por concentrar toda a demanda em uma única empresa, desconsiderando os riscos envolvidos. Essa decisão foi formalizada nas Atas DE 4.798, item 32, de março de 2010, que autorizou a participação da Petrobras na estrutura financeira; DE 4.860, item 2, de fevereiro de 2011, que aprovou a construção das sete primeiras unidades; e DE 4.923, item 2, de fevereiro de 2012, que permitiu a contratação das 26 sondas restantes, sendo 21 com a Sete Brasil (peça 231, p. 49).
63. Assim, os responsáveis foram acusados de negligência, violando o dever de diligência previsto no artigo 153 da Lei 6.404/1976. A conduta foi caracterizada como um ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, nos termos dos artigos 8º e 16 da Lei 8.443/1992.

Alegações Recursais

64. Os recorrentes apresentaram argumentos acerca da **política do Governo Federal de estímulo à indústria da construção naval**. Assim, defendem que a decisão do TCU, ao afirmar não haver evidência de que a Petrobras teria, de fato, aderido à política governamental de conteúdo local, para fomentar a indústria naval brasileira no contexto do Projeto Sondas, desconsidera normativos que comprovam a atuação do Governo nesse setor. Citam o Acórdão 3.072/2016-Plenário, que reconhece a Política de Conteúdo Local como uma diretriz oficial para fortalecer a indústria nacional de bens e serviços relacionados ao setor de petróleo e gás.
65. Para sustentar sua posição, apresentam diversas normas que regulamentam essa política, como a Resolução CNPE 08/2003, a Lei 12.351/2010, a Lei 9.478/1997, o Decreto 4.925/2003 (Prominp) e a Cartilha de Conteúdo Local de 2004. Segundo os recorrentes, tais normativos impuseram obrigações à Petrobras, restringindo a possibilidade de alternativas como o afretamento de sondas estrangeiras ou a construção de unidades fora do Brasil.
66. Defendem que essa política era essencial para a soberania nacional e o desenvolvimento econômico, beneficiando a Petrobras e o país. Além disso, ressaltam que o descumprimento dessas exigências poderia acarretar muitas substanciais para a estatal, o que evidenciaria que as decisões da Diretoria Executiva teriam sido condicionadas por diretrizes governamentais inescapáveis.
67. Os recorrentes alegam terem enfrentados **obstáculos e condicionantes** na execução do Projeto Sondas, diretamente influenciado pelos escândalos de corrupção que atingiram a Petrobras. Argumentam que a inviabilidade do financiamento do BNDES decorreu da divulgação do acordo de colaboração premiada de Pedro Barusco com o Ministério Público Federal, o que comprometeu o planejamento original e resultou em aportes financeiros extras por parte da Petrobras.

68. Sustentam que a decisão da Diretoria Executiva de contratar a construção das sondas foi motivada pela necessidade de garantir a disponibilidade desses equipamentos para a exploração do pré-sal, considerando-se que as reservas exigiam planejamento de longo prazo. Também apontam que a demanda por sondas era justificada pelo crescimento do setor extrativista, que aumentou sua participação no PIB nacional e na economia global de petróleo.
69. Criticam o fato de, após 2015, o pré-sal ter sido explorado com sondas estrangeiras, argumentando que a construção dessas unidades no Brasil representava uma estratégia de desenvolvimento nacional. Defendem que esse investimento geraria empregos, transferência de tecnologia e fortalecimento da Engenharia e universidades brasileiras, além de impulsionar o transporte marítimo nacional e consolidar o Brasil como um ator relevante no comércio global.
70. Os recorrentes advogam ter sido **regular o processo de tomada de decisão**. Afirmam que a inviabilidade dos financiamentos à Sete Brasil não decorreu da decisão da Diretoria Executiva de concentrar a contratação das 28 unidades de perfuração marítima em um único grupo econômico, mas, sim, da recusa do BNDES em conceder empréstimos após a deflagração da Operação Lava Jato. Argumentam que a divulgação do acordo de Pedro Barusco, em fevereiro de 2015, foi o verdadeiro fator que impossibilitou a obtenção do financiamento.
71. Relembam que o TCU considerou irregular a concentração da contratação no Grupo Sete Brasil, alegando que tal decisão expôs a Petrobras a riscos excessivos, contrariando alertas e recomendações internas. O Tribunal concluiu que esses riscos se concretizaram na necessidade de aportes de capital superiores ao previsto, tornando o projeto inviável financeiramente.
72. Os recorrentes contestam esse entendimento, alegando que, caso o financiamento planejado tivesse sido concedido, os riscos não teriam se materializado. Argumentam ainda que, mesmo que a contratação tivesse sido feita com diferentes empresas, a ausência de financiamento ainda poderia ter ocorrido, o que demonstra a falta de nexo causal entre a decisão da Diretoria Executiva e o prejuízo alegado.
73. Por fim, citam o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) para sustentar que não houve dolo ou negligência por parte dos gestores, justificando a necessidade de revisão da decisão do Tribunal.
74. Os recorrentes sustentam também haver **separação das esferas de competência** no âmbito da Diretoria Executiva da Petrobras. Cada diretor teria autonomia apenas para atuar dentro de sua própria área, sendo inviável exigir que acompanhassem em profundidade projetos conduzidos por outras diretorias. Argumentam que a complexidade técnica e operacional dos projetos limitava sua capacidade de contestar as propostas apresentadas pelos diretores responsáveis, tornando impraticável uma análise aprofundada de todas as pautas.
75. Defendem que a estrutura corporativa da Petrobras exigia confiança mútua entre os diretores e no suporte técnico especializado, pois uma exigência de avaliação minuciosa por todos os integrantes inviabilizaria a tomada de decisões em tempo hábil. Alegam que, caso houvesse falhas nos pareceres técnicos, a responsabilidade deveria recair sobre os autores desses documentos, e não sobre os diretores que confiaram neles.
76. Citam precedentes do próprio TCU que reconhecem a impossibilidade de uma fiscalização irrestrita por parte dos gestores, pois isso inviabilizaria a delegação de competências e a eficiência administrativa. Destacam que, nos processos decisórios, o diretor responsável pelo projeto apresentava os fatos e propunha uma deliberação, cabendo aos demais diretores apenas aprovar ou rejeitar a proposta, salvo em casos de erros evidentes ou decisões manifestamente inadequadas.



77. Alegam que não se pode tratar todos os gestores da Petrobras como se estivessem envolvidos nos crimes revelados pela Operação Lava Jato. Defendem que a Diretoria Executiva e a própria Petrobras foram vítimas de um esquema fraudulento conduzido por terceiros, que utilizaram suas posições para cometer ilícitos.
78. Reforçam que as decisões sobre o Projeto Sondas foram tomadas antes da Operação Lava Jato, sem indícios de irregularidades, e com base em documentos técnicos considerados confiáveis à época.
79. Por fim, Maria das Graças Silva Foster, José Sergio Gabrielli de Azevedo e Almir Guilherme Barbassa questionam a **ausência de critérios objetivos na aplicação e dosimetria da multa** imposta pelo TCU. Alegam que o Tribunal não individualizou a culpabilidade de cada gestor, aplicando punições uniformes sem considerar as diferenças entre as condutas.
80. Criticam o voto do ministro relator, que, segundo eles, não diferenciou os papéis dos envolvidos. Apontam que a imposição de multa no mesmo valor atribuído a Renato de Souza Duque, condenado por corrupção, viola o princípio da individualização da sanção.
81. Defendem que a sanção deveria seguir uma gradação proporcional, sendo inicialmente mais branda, e elevada apenas diante de agravantes. No entanto, afirmam que não há justificativa nos autos para a imposição de multa equivalente à de gestores condenados por crimes na Operação Lava Jato.
82. Maria das Graças Silva Foster alega também que deveriam ter sido consideradas como atenuantes sua boa-fé, as medidas mitigadoras de risco adotadas após a contratação das sondas e o fato de que a decisão foi fundamentada em pareceres técnicos elaborados por diretorias especializadas. Diante disso, pedem a insubsistência das multas ou, ao menos, a revisão da dosimetria da sanção, para adequá-la à responsabilidade individual de cada envolvido.

Análise e Decisão

83. No entendimento do auditor da AudRecursos, entre 2010 e 2012, a Petrobras operava em um cenário de otimismo devido às descobertas do pré-sal, prevendo grandes investimentos no Brasil. Nesse contexto, o Projeto Sondas foi concebido como um impulsionador do desenvolvimento industrial e da geração de empregos. A estratégia de longo prazo previa que a demanda da Petrobras fomentaria a competitividade do setor e poderia posicionar o Brasil como exportador global de bens e serviços da indústria naval.
84. Assim, a seu ver, as decisões da Diretoria Executiva da empresa estavam dentro dos limites aceitáveis para o setor de petróleo e gás, sem caracterizar imprudência ou assunção de riscos excessivos, além de não haverem sido responsáveis pelas dificuldades da Sete Brasil em obter financiamento. Por essas razões, propôs prover parcialmente os recursos e tornar sem efeito as multas cominadas no item 9.6.1 do Acórdão 820/2023-Plenário (peça 521).
85. Já o Auditor-Chefe da unidade externou entendimento diverso. Em sua avaliação, as decisões da Diretoria Executiva foram imprudentes e temerárias, contrariando diretrizes técnicas internas e alertas sobre a viabilidade financeira e operacional da Sete Brasil, e resultando na necessidade de aportes imprevistos vultosos e na impossibilidade de obter o financiamento esperado. Portanto, opinou no sentido de que as condutas dos recorrentes se distanciaram substancialmente do padrão esperado de um gestor diligente, caracterizando o erro grosseiro e justificando a multa que lhes foi cominada (peça 523).
86. Antecipo que **concordo com a análise apresentada pelo Auditor-Chefe**, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, em função dos argumentos que passo a expor.

87. Como amplamente analisado pela AudPetróleo (peça 231) e complementado no voto que acompanha o Acórdão recorrido, a decisão da Petrobras de **contratar as 28 sondas exclusivamente com a Sete Brasil** representou um aumento expressivo dos riscos financeiros e operacionais para a estatal.
88. Inicialmente, o modelo aprovado previa a construção de apenas sete sondas com a empresa, o que demandaria um aporte de US\$ 54,3 milhões por parte da petroleira. Em fevereiro de 2012, apenas um ano após a autorização inicial, a Diretoria Executiva modificou significativamente o modelo de negócios. Por meio da Ata DE 4.923, aprovou a contratação de mais 21 sondas, todas com a Sete Brasil.
89. Essa mudança abrupta elevou a necessidade de investimento para US\$ 444,7 milhões, de forma concentrada em uma única empresa recém-criada e sem histórico de expertise no negócio, sem que houvesse, ainda, uma análise técnica criteriosa dos riscos envolvidos, tanto sob a ótica financeira quanto operacional.
90. A estrutura de capital inicialmente planejada, que previa uma proporção de 10% de capital próprio da Petrobras e 90% de capital de terceiros (por meio do FIP Sondas), foi alterada para um modelo de proporção 46% / 54%, resultando em uma participação significativamente maior da estatal do que a previsto originalmente, com uma concentração excessiva de risco. Conforme destacado pela unidade instrutora (peça 231, p. 45):

“280. Para que fique claro, a decisão de contratar a Sete Brasil para as 21 sondas restantes, tomada no âmbito da Ata DE 4.923, item 2 – Pauta 172, elevou a estimativa de aporte de recursos na Sete Brasil de US\$ 54,256 milhões para US\$ 444,72 milhões.

281. Sob outra ótica, a dos financiadores do projeto, em sua maior parte o BNDES, o risco de financiar um projeto de construção de sete sondas, no valor total de US\$ 5,446 bilhões, é muito menor do que financiar um projeto de construção de 29 sondas, no valor total de US\$ 22,236 bilhões. Logo, era de se esperar que fossem mais bem ponderados os compromissos que a Petrobras acabaria por assumir no projeto.

282. E não há, na Ata DE 4.923, item 2 – Pauta 172, ou no DIP E&P-CPM 41/2012, qualquer análise de risco acerca do desembolso de capital que seria necessário para a Petrobras honrar seu compromisso de participar, direta ou indiretamente, de até 10% do capital próprio da Sete Brasil.

283. Ou seja, a DE autorizou que o aporte de recursos da Petrobras na Sete Brasil aumentasse de US\$ 54,256 milhões para US\$ 444,72 milhões sem uma análise adequada dos riscos envolvidos sob a ótica do desembolso estimado da Petrobras e sob a ótica da viabilidade operacional e financeira de uma empresa de participações recém-criada.”

91. Essa decisão da Petrobras claramente violou o dever de diligência exigido de administradores de sociedades empresariais, conforme previsto nos artigos 153 e 154 da Lei 6.404/1976 (Lei das S.A.s), e que posteriormente veio a ser incorporado pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016, artigos 4º, inciso III, 17, §1º, e 27). A ampliação e concentração do escopo na Sete Brasil, sem medidas de mitigação de riscos, configurou uma exposição temerária do patrimônio da estatal, que culminou na materialização dos diversos riscos e prejuízos já vislumbrados à época. Conforme apurado pela comissão investigativa da Petrobras, o prejuízo estimado à empresa foi da ordem de R\$ 987 milhões.
92. A estratégia originalmente definida previa a contratação com duas metodologias distintas, segregada em diferentes fornecedores, por meio de processo licitatório competitivo, garantindo maior isonomia, diversificação de riscos e redução da dependência de um único grupo econômico. Ao abandonar essa abordagem, a petroleira se expôs completamente a um único afretador.



93. Caso tivesse adotado uma estratégia de diversificação, conforme recomendam as práticas fundamentais de gestão corporativa, o impacto financeiro poderia ter sido sobremaneira menor, pois o risco teria sido distribuído entre vários fornecedores, evitando a paralisia do projeto em caso de insolvência de um deles, como ocorrido com a Sete Brasil.
94. Como agravante, a documentação interna da Petrobras demonstra que não houve uma avaliação criteriosa dos impactos financeiros e operacionais da ampliação do projeto. Documentos internos como o DIP Engenharia 505/2009 (peça 51), o Relatório do Grupo de Trabalho DIP DSERV 0048/2008 (peça 54) e o DIP Finanças 148/2010 (peça 211) alertaram para os riscos financeiros e operacionais da Sete Brasil, recomendando prudência na ampliação dos contratos (assim como as diversas evidências elencadas à peça 231, p. 49).
95. A decisão da Diretoria Executiva de seguir adiante com a contratação das 28 sondas junto a um único afretador evidencia uma falha grave de gestão, uma conduta incompatível com o dever de diligência de diretores da maior empresa estatal do país e, portanto, um erro grosseiro. Assim, corroboro a opinião do relator *a quo*, de que:

“Essa deliberação, porém, afigura-se absolutamente inconsequente quando era do conhecimento de todos que não seria adequado concentrar todas as sondas com um mesmo afretador, e que por conta disso a Diretoria Executiva havia aprovado a estratégia de duas licitações distintas e com quantitativos limitados (Ata DE 4.774, item 34, de 10/9/2009, Pauta 941).

(...)

Caso a Petrobras tivesse atuado para contratar as 28 sondas com grupos econômicos distintos, seguindo a estratégia definida internamente, e implementado os mecanismos de mitigação de riscos necessários, a eventual inviabilidade financeira de uma empresa não afetaria o projeto como um todo, pois os riscos teriam sido diluídos em empresas diferentes.

Não verifico a existência de ‘obstáculos e dificuldades reais’ que tenham impedido ou condicionado a atuação dos gestores, que poderiam ter implementado de forma adequada os mecanismos de mitigação de risco. Ao contrário, erraram gravemente os diretores ao concentrar todo o risco em apenas uma empresa, recém-criada, sem prévia experiência.”

96. No caso, a irregularidade que embasou a multa não está relacionada ao risco usual da atividade-fim, mas, sim, à assunção desmedida de riscos, que resultou na contratação da totalidade das unidades de perfuração do Projeto Sondas com um único grupo econômico. Conforme registrou o acórdão recorrido, esse grupo, recém-criado e dependente financeiramente de capital de terceiros, impôs à Petrobras riscos muito superiores aos aceitáveis.
97. Os recorrentes alegam também que o Projeto Sondas enfrentou **obstáculos externos**, como os escândalos de corrupção e a inviabilidade de financiamento pelo BNDES, supostamente decorrente da divulgação do acordo de colaboração premiada de Pedro Barusco. No entanto, as dificuldades de financiamento da Sete Brasil já eram evidentes antes da deflagração da Operação Lava Jato.
98. Em outubro de 2012, o BNDES informou que apenas 14 das 21 sondas contratadas pela Petrobras foram enquadradas para financiamento, devido ao limite de exposição patrimonial do banco a uma única empresa (peça 337, p. 14). Além disso, a própria Petrobras declarou a esta Corte que as negociações para a obtenção do financiamento junto ao BNDES se estenderam por um período muito superior ao inicialmente previsto, devido a fatores que a estatal atribui exclusivamente à Sete Brasil (peça 36, p. 7).
99. Com o agravamento dos riscos financeiros e operacionais, o BNDES limitou ainda mais sua exposição e manteve a restrição do financiamento às 14 sondas previamente aprovadas. O

próprio banco de fomento reconheceu que a negativa ao financiamento decorreu da materialização de riscos financeiros no projeto, reforçando que as dificuldades da Sete Brasil não podem ser atribuídas exclusivamente à delação de Pedro Barusco, ocorrida apenas em 2015, como destacado na decisão recorrida:

“O volume de investimentos que passou a ser demandado revelou-se ser impraticável, pois nem mesmo o BNDES poderia dar conta, dado os limites de exposição de seu patrimônio a uma única empresa. Sem financiadores, a Petrobras e demais investidores foram forçados a realizar inúmeros aportes com aumentos de capital para tentar dar viabilidade ao empreendimento.

(...)

Ademais, o plano de negócios da Sete Brasil previa o financiamento das sondas principalmente por intermédio do BNDES. Em setembro de 2011 o Comitê de Enquadramento e Crédito do BNDES, em resposta à consulta formulada pela Sete Brasil, enquadrou as 7 primeiras sondas contratadas pela Petrobras como viáveis para o financiamento de longo prazo daquela instituição financeira. No entanto, apenas 14 das demais 21 sondas contratadas pela Petrobras foram enquadradas pelo BNDES, conforme informado pelo banco em outubro de 2012, em função do limite de exposição do patrimônio líquido do banco a uma mesma empresa.

Com a frustração das expectativas de financiamento, foi sendo necessário que os sócios aportassem capital próprio na Sete Brasil e no FIP Sondas.”

100. Os recorrentes, ademais, fundamentam sua defesa nos princípios da confiança e da estrita **separação das esferas de competência**, argumentando que, devido à complexidade das questões tratadas na Diretoria Executiva, confiavam nas informações repassadas pelos diretores e só poderiam intervir nos projetos sob sua alçada.
101. O auditor responsável pelo exame recursal adequadamente refutou esses argumentos, contando com a concordância do Auditor-Chefe da AudRecursos, de modo que incorpore sua fundamentação a este voto (peça 521, p. 48-52).
102. Nas relações hierárquicas, os superiores possuem o dever de controle e vigilância sobre os atos de seus subordinados, incluindo a necessidade de obter informações, corrigir irregularidades e solicitar esclarecimentos às instâncias superiores quando necessário. Assim, a alegação de que os membros da Diretoria Executiva não poderiam ser responsabilizados por decisões do Projeto Sondas não se sustenta, pois cabia a eles atuarem para evitar riscos financeiros, de crédito e operacionais, que foram claramente identificados no projeto.
103. Além disso, embora o princípio da confiança regule a atuação em órgãos colegiados, ele não exime a responsabilidade individual quando há negligência na avaliação de riscos e omissão em adotar medidas corretivas. Dessa forma, a defesa baseada na complexidade da matéria não afasta o dever de diligência dos administradores, nem a possibilidade de responsabilização solidária em caso de falhas na supervisão e controle.
104. Na condição de diretores da Petrobras, os responsáveis estiveram diretamente envolvidos em todas as etapas decisórias do Projeto Sondas, desde sua concepção, em 2008, até a contratação das 28 sondas junto à Sete Brasil, em 2012. Dada a magnitude do projeto, era seu dever ter pleno conhecimento dos riscos e desafios envolvidos.
105. Embora não se espere que os diretores revisem integralmente cada detalhe das matérias submetidas à sua deliberação, pois isso inviabilizaria o funcionamento do colegiado, é essencial que garantam a análise criteriosa dos riscos identificados nos documentos que fundamentam suas decisões e que assegurem a adoção de medidas para mitigar seus impactos.
106. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a responsabilidade do gestor máximo abrange tanto a escolha criteriosa de seus auxiliares (culpa *in eligendo*) quanto o dever de

fiscalização e controle dos atos de seus subordinados (culpa *in vigilando*). A existência de irregularidades praticadas por subordinados não exime automaticamente o gestor principal de responsabilidade, sendo necessário avaliar se houve falha na supervisão. De modo semelhante, a delegação de competência não implica em exoneração de responsabilidade, pois a falta de fiscalização ou a confiança irrestrita na atuação dos subordinados não são justificativas suficientes para afastar a incidência da culpa *in vigilando* (Acórdãos 1.715/2008-Plenário, 8.028/2016-2ª Câmara, 1.001/2018-1ª Câmara e 2.417/2021-1ª Câmara).

107. Ademais, as deliberações em questão não eram decisões rotineiras da companhia que pudessem dispensar uma atenção mais rigorosa por parte da Diretoria Executiva. Tratava-se de um projeto de grande relevância estratégica, envolvendo uma iniciativa inédita — a construção de 28 sondas no Brasil — e de elevado impacto financeiro, com contratos de afretamento da ordem de US\$ 80 bilhões. Diante dessa envergadura, era esperado que os administradores tivessem exercido a devida diligência na avaliação e condução do projeto.
108. O tema aqui discutido já foi objeto de outros processos nesta Corte de Contas, como no caso do TC 026.363/2015-1, que trata de auditoria realizada com o propósito de avaliar a gestão da implantação da Refinaria Abreu e Lima. No caso, diversos gestores da Petrobras, inclusive da Diretoria Executiva, foram apenados por atos de gestão temerária, como exemplificado nos excertos, a seguir, transcritos:

Acórdão 2.750/2020-Plenário, Ministro Benjamin Zymler, relatório:

“108. Naturalmente, não se poderia exigir, e não se exige aqui, dos diretores de outras áreas conhecimento técnico aprofundado de aspectos específicos da área proponente. No entanto, não se pode olvidar que todos os diretores contavam com assessores especialistas e tinham pleno acesso aos técnicos da empresa que elaboraram os documentos integrantes do PSD [Pacotes de Suporte à Decisão]. De toda sorte, o que se aponta como irregular na conduta dos responsáveis, a caracterizar negligência e desinformação, é apenas o que se apresenta como desvio em relação ao comportamento esperado de um gestor mediano ao decidir: começar a execução de obra bilionária, inserida numa parceria essencial para a viabilidade do projeto e atingimento dos objetivos estratégicos da ação, sem prévio e formal comprometimento da empresa parceira e sem nem mesmo o projeto básico de engenharia do empreendimento.”

Acórdão 2.750/2020-Plenário, Ministro Benjamin Zymler, voto:

“142. No caso do Projeto Rnest, o prejuízo aos cofres públicos poderia ter ocorrido mesmo que os administradores tivessem agido com toda a diligência que se esperava deles. Nesse caso não seriam responsabilizados pelo prejuízo por ausência do elemento subjetivo (culpa ou dolo). Porém, concluiu-se que as decisões tomadas ao longo do período de planejamento da Rnest foram negligentes e imprudentes (culpa), contrárias ao princípio constitucional de gestão eficiente, em desacordo com a Lei das S.A., com o Estatuto Social da empresa, com a Sistemática de Investimento e em desconsideração dos pareceres especializados. Ao agirem em desconformidade com as leis, a culpa por negligência e imprudência restou configurada. No entanto, a culpa é inicialmente presumida, cabendo prova em contrário que pode ser trazida no momento de apresentação das razões de justificativa ou das alegações de defesa.”

Acórdão 2.384/2024-Plenário, Ministro Jhonatan de Jesus, voto:

“Igualmente não deve prosperar a afirmação de Maria das Graças Silva Foster e de Venina Velosa da Fonseca sobre quebra de nexo de causalidade entre a sua conduta e o resultado irregular, alegadamente ocasionado por outras condutas criminosas de terceiros que atuavam na companhia.

Na realidade, a responsabilização dessas agentes decorre de erro grosseiro caracterizado pela falta de cuidado e de diligência na proposição/aprovação de gastos antecipados e de início da execução do empreendimento, ignorando os alertas dos órgãos especializados, os indicadores econômicos negativos e outras circunstâncias que desaconselhavam a continuidade do projeto.

Diferentemente do defendido por Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Maria das Graças Silva Foster e Renato de Souza Duque, a conduta na aprovação da continuidade do projeto nas fases II e III e das vultosas antecipações de despesas irreversíveis evidencia falta de cautela e assunção de



riscos acima dos padrões corporativos, o que caracterizou elevado grau de imprudência e negligência e, conseqüentemente, erro grosseiro.”

109. No julgamento do TC 009.160/2017-5 – referente a tomada de contas especial, instaurada para apurar indícios de irregularidades no Contrato 0858.0056936.10.2, firmado pela Petrobras para execução de serviços na Unidade de Hidrocraqueamento Catalítico (UHCC) do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) –, o Ministro Bruno Dantas inaugurou tese sobre a **responsabilização de administradores, com fundamento na Lei 6.404/1976** (Lei das Sociedades por Ações).
110. Segundo entendimento de Sua Excelência, “a responsabilização em débito com base na Lei Geral das S.A. é aplicável para um ambiente de atos de gestão ordinários, praticados em um contexto saudável, íntegro, situação em que é possível afirmar que há um fluxo confiável de informações para subsidiar a tomada de decisões da alta administração”.
111. No caso em análise, não se está diante de imputação de débito decorrente de prejuízo material mensurável ou apurado nos moldes exigidos para instauração de tomada de contas especial. Tampouco há, nos autos, comprovação de que atos fraudulentos ou de corrupção tenham, comprovadamente, comprometido o processo de planejamento e de decisão que culminou na contratação das 28 sondas exclusivamente com o Grupo Sete Brasil, por meio da Ata DE 4.923. Portanto, não vislumbro a pertinência da aplicação da tese ao presente caso.
112. Em seguida, a alegação dos recorrentes de que a multa imposta pelo Tribunal de Contas da União não seguiu **critérios objetivos e individualizados** também não se sustenta. A aplicação das penalidades considerou a gravidade das infrações cometidas, os impactos financeiros causados à Administração Pública e as circunstâncias específicas que envolveram a tomada de decisão da Diretoria Executiva da Petrobras.
113. Todos os recorrentes eram membros da Diretoria Executiva da Petrobras e participaram diretamente da cadeia decisória que levou à assunção imprudente de riscos financeiros, operacionais e de crédito, ao concentrar toda a contratação na Sete Brasil. Portanto, a sanção aplicada a Maria das Graças Silva Foster, José Sergio Gabrielli de Azevedo e Almir Guilherme Barbassa não decorreu de generalização, mas, sim, do reconhecimento da conduta imprudente que desconsiderou os alertas técnicos sobre os riscos envolvidos no projeto.
114. Os recorrentes questionam ainda as penalidades no mesmo valor atribuído a Renato de Souza Duque. Essa comparação, no entanto, não é válida, pois Duque era igualmente membro da DE e, ainda, recebeu multa adicional por conta da alteração unilateral da estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia, sem anuência da Diretoria Executiva.
115. Reitero, portanto, que o fato de a Diretoria Executiva ter se apoiado em pareceres técnicos não exime os diretores de sua responsabilidade na análise e avaliação dos riscos identificados nesses documentos. Como membros da alta administração, cabia-lhes avaliar criticamente os impactos financeiros e operacionais da decisão, assegurando que a Petrobras não fosse exposta a riscos desnecessários.

III.3. Da segunda contratação do Banco Santander

116. Este tema foi identificado, igualmente, por meio da Comissão Interna de Apuração da Petrobras (CIA), que apontou haver suspeitas de irregularidades nas contratações do Banco Santander pela estatal. A referida comissão relatou que o banco foi contratado em dois

momentos distintos: inicialmente, como consultor financeiro, via licitação, e, posteriormente, como estruturador financeiro, sem concorrência.

117. O primeiro contrato foi assinado em 5/8/2009, no valor de R\$ 980.000,00, com vigência de 365 dias. A proposta do Banco Santander foi significativamente inferior às das demais concorrentes e ao próprio orçamento da Petrobras, que variavam entre R\$ 5,5 milhões e R\$ 11,3 milhões (peça 6, p. 21; peça 50, p. 244). A hipótese levantada pela CIA foi de que essa proposta abaixo do valor de mercado teria sido uma estratégia, justamente, para assegurar uma segunda contratação, mais vantajosa financeiramente, sem a necessidade de um novo processo licitatório (peça 6, p. 20-21).
118. O segundo contrato foi assinado em 19/3/2010, com prazo inicial de 12 meses, por inexigibilidade de licitação. A CIA apurou que os pagamentos neste contrato foram bastante superiores quando comparados ao primeiro, somando R\$ 38,9 milhões (peça 6, p. 31). Além disso, concluiu que o segundo contrato se sobrepunha ao escopo do primeiro, configurando uma possível duplicidade na prestação de serviços.
119. A Controladoria-Geral da União (CGU) corroborou os achados da CIA ao apontar que a Petrobras não comprovou a execução dos serviços contratados e que a fragmentação dos contratos restringiu a competitividade do processo (peça 34, p. 20). O relatório da CGU concluiu que a contratação do Banco Santander apresentou sobreposição de serviços entre os contratos, sugerindo a ocorrência de duplicidade de pagamento. Além disso, a segunda contratação ocorreu sem licitação, violando o princípio da isonomia e indicando um possível favorecimento indevido ao banco. A Controladoria ainda destacou que a Petrobras não apresentou documentos que comprovassem o monitoramento dos serviços prestados ou justificassem a grande diferença de valores entre os contratos (peça 34, p. 25-26). Outro aspecto apontado foi o fato de o segundo contrato ter valor bastante superior ao primeiro, sem justificativa técnica plausível para essa variação (peça 34, p. 20).
120. Pedro Augusto Bonésio (Gerente Executivo de Finanças) e Almir Guilherme Barbassa (Diretor Financeiro) foram responsabilizados por submeterem à Diretoria de Finanças, em 3/3/2010, por meio do DIP FINANÇAS 68/2010, uma proposta que endossava a segunda contratação do Banco Santander como estruturador financeiro (*Arranger*), ao passo que esse segundo contrato incluía serviços já contemplados no primeiro, celebrado com o mesmo banco, configurando uma sobreposição indevida. Além disso, a complementaridade entre os dois contratos comprometeu a competitividade do processo licitatório, restringindo a participação de outras instituições financeiras.

Alegações Recursais

121. Almir Guilherme Barbassa argumenta que o Tribunal de Contas da União não teria considerado adequadamente suas justificativas, especialmente no que diz respeito aos **desafios enfrentados na estruturação do projeto** de exploração do pré-sal. Segundo ele, a Petrobras necessitava contratar a construção de 28 sondas no Brasil sem contrair dívidas, o que demandava um modelo de financiamento que viabilizasse os investimentos sem comprometer a saúde financeira da empresa. Nesse contexto, foram estabelecidas premissas para mitigar riscos empresariais, como a utilização de subsidiárias para a propriedade das sondas, a transferência para operadores de mercado e a participação de um fundo garantidor federal de direito privado (peça 453, p. 28-31; peça 452, p. 26-27).
122. Diante da necessidade de captar investimentos para a exploração do pré-sal, a Petrobras buscava melhorar seus indicadores financeiros, evitando elevar seu nível de endividamento. Os gestores alegam que, para viabilizar as parcerias empresariais e garantir a construção das sondas no Brasil, era imprescindível contratar um consultor financeiro que identificasse a

melhor estrutura financeira para o projeto. Segundo os recorrentes, a contratação desse consultor tinha como único objetivo avaliar a viabilidade da estruturação financeira, e eventuais falhas na implementação do projeto não poderiam ser atribuídas a erro de planejamento ou má gestão (peça 452, p. 28; peça 453, p. 31).

123. Em relação à suposta sobreposição entre os contratos de *Financial Advisor* e *Arranger*, os recorrentes argumentam que **não houve duplicidade de escopo** e que a decisão foi respaldada por parecer jurídico favorável. Alegam que o segundo contrato foi estruturado para garantir que a Petrobras não arcasse com custos adicionais caso ajustes fossem necessários para viabilizar a captação de recursos. Defendem que as similaridades entre os contratos não configuram irregularidade, pois permitiam a constante adaptação do projeto às oscilações do mercado e às necessidades estratégicas da Petrobras (peça 452, p. 33-39; peça 453, p. 31-40).
124. Além disso, os recorrentes sustentam que **não houve dolo ou erro grosseiro** na condução do processo. Pedro Augusto Bonésio enfatiza que a contratação do Banco Santander foi realizada com base em parecer que considerou inviável uma licitação competitiva devido ao curto prazo para a constituição das estruturas financeiras. O parecer destacava que o banco já possuía pleno conhecimento do projeto e experiência reconhecida na captação de recursos, bem como que ofereceu uma proposta mais vantajosa financeiramente. Assim, segundo Bonésio, a escolha do Banco Santander foi a alternativa mais econômica e adequada dentro das circunstâncias impostas pelo cronograma e pelas exigências do mercado (peça 452, p. 40-42).
125. Por fim, assim como no tema antecedente, os recorrentes questionam a **dosimetria** da sanção aplicada. Alegam que a decisão recorrida não diferenciou adequadamente a gravidade das condutas dos envolvidos, aplicando penalidades de forma genérica. Bonésio sustenta que o método adotado pelo Tribunal beneficiou aqueles que agiram com dolo e impôs penalidades excessivas àqueles que, segundo ele, atuaram de maneira ética e diligente em prol da Petrobras. Defende, ainda, que a sanção aplicada deveria considerar como atenuantes o fato de ele ter sido induzido a erro pelo Gerente Executivo e de o valor do segundo contrato representar uma parcela pouco significativa dentro do contexto do Projeto Sondas (peça 452, p. 45-48).
126. Dessa forma, os recorrentes solicitam a reconsideração das penalidades impostas, argumentando que as decisões tomadas foram baseadas nas circunstâncias e nos desafios enfrentados na implementação do projeto e que não houve má-fé ou negligência na condução das contratações.

Análise e Decisão

127. Neste ponto, há convergência entre os pareceres da unidade técnica (AudRecursos), que entenderam haver sobreposição entre os contratos celebrados com o Banco Santander. Segundo a análise da unidade, o escopo do segundo contrato repetia serviços já previstos no primeiro, como a estruturação de Sociedades de Propósito Específico (SPEs), a elaboração de documentos societários e o desenvolvimento do modelo financeiro do projeto. Ressaltou-se que o primeiro contrato, firmado para prestação de serviços de assessoramento financeiro, já previa a execução dessas atividades em duas fases: a constituição das SPEs e a estruturação definitiva do projeto. Diante disso, concluiu-se que os contratos de *Financial Advisor* e *Arranger* possuíam escopos idênticos, caracterizando duplicidade, restringindo a competitividade e justificando a responsabilização dos gestores envolvidos.
128. Concorro com as conclusões da unidade técnica, as quais adoto como razões de decidir (peça 521, p. 25-32).
129. A análise comparativa entre o objeto do primeiro contrato, conforme descrito no Anexo II do convite (peça 50, p. 29-32), e o escopo do segundo contrato, definido no DIP FINANÇAS

68/2010 (peça 50, p. 307-308), evidenciam a clara sobreposição de atividades, conforme também apontado na avaliação técnica constante da peça 55, p. 21.

130. Segundo o edital, o primeiro contrato previa sua execução em duas etapas. A primeira consistia na constituição e implementação das SPEs, com a elaboração de toda a documentação legal necessária. A segunda etapa previa a estruturação definitiva do projeto, envolvendo a identificação de alternativas de financiamento, a elaboração de um *Project Information Memorandum* (PIM) e outros instrumentos essenciais à viabilidade financeira do empreendimento.
131. Contudo, o segundo contrato, conforme delineado no DIP FINANÇAS 68/2010, reiterava atividades já previstas no primeiro, como o prosseguimento do desenvolvimento do modelo financeiro, a constituição das SPEs, a elaboração de documentos societários, a definição da estrutura de captação de recursos e a elaboração de cronograma para tal finalidade.
132. Todas essas obrigações já constavam no contrato inicial firmado com o Banco Santander, no qual a empresa deveria, na primeira fase, constituir e implementar as SPEs e, na segunda, apresentar a estruturação financeira definitiva. A única atividade não contemplada no primeiro contrato era a efetiva captação dos recursos.
133. Destaca-se, ainda, a expressiva diferença de valores entre os dois contratos, agravada pelo fato de o segundo ajuste ter sido celebrado por meio de dispensa de licitação, o que revela, ao menos em tese, indícios de direcionamento na contratação.
134. Ainda que o pagamento do segundo contrato tenha sido realizado pela Sete International, e não diretamente pela Petrobras, o Banco Santander acabou sendo remunerado por duas fontes distintas pelos mesmos serviços, o que resultou em benefício indevido. Essa conclusão foi corroborada tanto pela Comissão Interna de Apuração quanto pela CGU, que identificaram duplicidade de escopo e restrição à competitividade na contratação. Dessa forma, restaram evidenciadas falhas na condução do processo e na administração contratual, o que fundamenta a responsabilização dos envolvidos.
135. Os responsáveis alegaram, inicialmente, a existência de dificuldades inerentes ao projeto e justificaram a criação de uma estrutura empresarial separada da Petrobras para a construção e operação das sondas. Mencionaram os desafios do pré-sal e a exigência de conteúdo local elevado. Embora essas considerações revelem a complexidade da iniciativa e a intenção de mitigar riscos empresariais, elas não afastam a responsabilidade dos gestores por propor uma nova contratação com o Banco Santander, desconsiderando-se a redundância contratual, os indícios de irregularidades e os prejuízos à competitividade.
136. Não se discute a necessidade de contratação de um assessor financeiro para estruturar o projeto. Contudo, fica claro que a única atividade não prevista no primeiro contrato era a efetiva captação dos recursos. Isso, por si só, não justificaria uma nova contratação por valor significativamente superior ao da anterior.
137. Apesar disso, o DIP FINANÇAS 68/2010, assinado por Pedro Augusto Bonésio e endossado por Almir Guilherme Barbassa, afirmou expressamente que “não existiria qualquer superposição de responsabilidades do Santander no escopo dos dois contratos” (peça 50, p. 307-308).
138. Tal declaração evidencia erro grave e grosseiro por parte dos gestores, não havendo, nos autos, qualquer elemento que comprove a existência de obstáculos ou dificuldades reais que justificassem a nova contratação nesses moldes. Como participantes da primeira contratação, os responsáveis tinham o dever de conhecer seu escopo e evitar a celebração de novo contrato para execução de serviços já pactuados. Assim, fica demonstrada sua responsabilidade ao

submeterem à Diretoria Executiva uma proposta de contratação sem licitação para atividades previamente contratadas e por valor bastante superior.

139. Também não prospera a alegação de inexistência de dolo ou erro grosseiro. O conhecimento prévio do Banco Santander acerca da estrutura financeira do Projeto Sondas não exime os gestores pela sobreposição contratual. A CIA destacou que o processo licitatório do *Financial Advisor* (primeiro contrato) foi realizado na modalidade técnica e preço, tendo o Banco Santander apresentado a proposta de R\$ 980.000,00, muito inferior à do segundo colocado, WestLB (R\$ 4.489.000,00), e às demais propostas (ING: R\$ 20.000.000,00; Citibank: R\$ 47.750.000,00) (peça 6, p. 21). Essa discrepância ensejou pedido de esclarecimentos à instituição financeira, que assegurou sua capacidade de executar os serviços pelo valor proposto.
140. Apesar da aceitação formal da proposta, a CIA, posteriormente, classificou-a como inexequível (peça 6, p. 24). Denota-se, portanto, que o segundo contrato foi firmado para cobrir despesas orçadas de forma inviável no primeiro contrato. O relatório destacou que o escopo do primeiro contrato já compreendia todas as etapas da estruturação financeira do projeto, ainda que, durante a sua vigência, tenha sido celebrado o segundo instrumento contratual, contendo obrigações já previstas (peça 6, p. 28-29).
141. A duplicidade entre os escopos foi exaustivamente analisada na decisão recorrida, ficando demonstrado que os gestores apresentaram informações inverídicas. Como ressaltado pelo relator *a quo*, a simples leitura dos contratos permitiria identificar a sobreposição de serviços, caracterizando erro grave e grosseiro.
142. Por fim, no tocante à alegada ausência de dosimetria na aplicação da sanção, também não há razão que ampare o argumento. O voto do ministro relator *a quo*, expressamente, afastou a existência de atenuantes e considerou que as condutas dos gestores apresentaram grau equivalente de gravidade e impacto, justificando a penalidade aplicada no Acórdão 820/2023-Plenário (peça 337, p. 11). A sanção, portanto, mostra-se proporcional e necessária, diante da comprovação de irregularidade na contratação direta do Banco Santander, com sobreposição indevida de serviços já contratados.

IV. Conclusão

143. As circunstâncias apuradas no presente processo demonstram um conjunto de decisões administrativas adotadas no contexto do Projeto Sondas, que, embora revestidas da aparência de legalidade formal e alinhadas ao discurso de incentivo à indústria naval nacional, configuraram graves falhas de governança, planejamento e mitigação de riscos por parte da Diretoria Executiva da Petrobras. A centralização da contratação das 28 unidades de perfuração junto a um único grupo empresarial recém-criado, desprovido de experiência prévia e fortemente dependente de capital de terceiros, expôs a estatal a riscos operacionais, financeiros e jurídicos, absolutamente, desproporcionais e evitáveis.
144. Ressalte-se que, conforme, exaustivamente, demonstrado nos autos, inexistem provas de que as decisões adotadas tenham decorrido de imposições legais ou de políticas públicas formalmente instituídas que obrigassem a Petrobras a concentrar toda a demanda em um único fornecedor. Ao contrário, as estratégias iniciais da própria companhia recomendavam a diversificação das contratações como forma de diluir os riscos do empreendimento. A opção pela contratação exclusiva da Sete Brasil, à revelia dessas diretrizes, sem avaliação crítica das advertências técnicas e sem adoção de salvaguardas mínimas, representou uma ruptura com as boas práticas de administração e com os deveres fiduciários impostos aos gestores da empresa.



145. As razões recursais apresentadas pelos responsáveis, centradas na ausência de dolo e na confiança legítima nas estruturas técnicas da empresa, não afastam a constatação de erro grosseiro, omissão relevante e imprudência na condução do projeto. As alegações de que o ambiente decisório da época era pautado por otimismo excessivo e forte pressão institucional por resultados não podem justificar a adoção de medidas temerárias que culminaram em prejuízos substanciais à Petrobras, conforme estimado pela Comissão Interna de Apuração e confirmado nas análises técnicas desta Corte.
146. Dessa forma, considerando o robusto conjunto probatório reunido e a consistência dos achados de auditoria, nego provimento aos pedidos de reexame interpostos, mantendo-se, integralmente, os termos do Acórdão 820/2023-Plenário.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos por executivos da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) contra o Acórdão 820/2023-Plenário, que, ao considerar parcialmente procedente a representação em análise, aplicou-lhes multa em razão de irregularidades apuradas nas contratações realizadas no âmbito do denominado Projeto Sondas.

2. Conforme delineado nos autos, o Projeto Sondas teve como objetivo a contratação de 28 unidades de perfuração marítima, com elevado conteúdo nacional, destinadas à exploração do pré-sal. A iniciativa contou com incentivo do Governo Federal, que buscava fomentar a indústria naval brasileira e assegurar autonomia tecnológica ao país no setor petrolífero. O grupo Sete Brasil foi o principal parceiro contratado para esse empreendimento.
3. Na presente fase recursal, o Relator, Ministro Jorge Oliveira, propõe a manutenção integral das sanções aplicadas pelo acórdão recorrido, inclusive aos membros da Diretoria Executiva da Petrobras que, em sua visão, teriam agido com negligência ou imprudência ao autorizar a contratação da totalidade das 28 sondas com a Sete Brasil. Com as devidas ressalvas, antecipo minha divergência em relação apenas a essa conclusão.
4. Destaco que os recorrentes foram chamados em audiência em razão de duas irregularidades distintas, que resultaram, consequentemente, na aplicação da penalidade de multa por motivos igualmente diversos.
5. Nesse sentido, Pedro Augusto Bonésio e Almir Guilherme Barbassa receberam a reprimenda, nos termos do subitem 9.5.1 do acórdão recorrido, em virtude da irregularidade consubstanciada na *“segunda contratação do Banco Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação”*.
6. Já os então membros da Diretoria Executiva da Companhia, além de Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sergio Gabrielli de Azevedo, Jorge Luiz Zelada,

Maria das Graças Silva Foster e Renato de Souza Duque, foram penalizados, conforme subitem 9.6.1 do mesmo acórdão, em razão da irregularidade relativa *“à contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária”*.

7. No tocante ao exame da primeira irregularidade mencionada, referente à sobreposição de objeto nas duas contratações do Banco Santander – a primeira como assessor financeiro (*financial advisor*) e a segunda como estruturador financeiro (*arranger*) –, o Relator propõe a manutenção das penalidades aplicadas, em linha com os pareceres precedentes, cujas análises incorporo também às minhas razões de decidir.
8. Dentre os recorrentes, como Pedro Augusto Bonésio foi o único penalizado exclusivamente em relação à irregularidade em comento, deve ser negado provimento a seu apelo. Por outro lado, justifica-se o provimento parcial do recurso interposto por Almir Guilherme Barbassa, conforme passo a discutir. Como concordo com a proposta referente a essa primeira irregularidade, deixo de me alongar quanto a esse aspecto.
9. Por outro lado, no que se refere ao apontamento relativo à centralização da contratação das sondas, após detida leitura dos autos e da sólida análise realizada pelo auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), considero que não subsistem fundamentos jurídicos suficientes para a responsabilização dos integrantes da Diretoria Executiva da estatal, razão pela qual acompanho a conclusão constante à peça 521, que propõe a reforma parcial do Acórdão 820/2023-Plenário.
10. Em síntese, o auditor apresentou extensa e coerente argumentação para concluir que as decisões da Diretoria Executiva, tomadas em contexto de risco e complexidade, não extrapolaram os limites de gestão esperados de uma empresa estatal atuante em setor sujeito a elevada incerteza, conforme os termos transcritos a seguir (grifos acrescidos):

“xxxiv. não obstante a existência de premissas arriscadas e desafiadoras no âmbito do Projeto Sondas, pode-se concluir que as decisões da Diretoria Executiva não extrapolaram o nível de risco permitido dentro do contexto decisório da empresa e não se afastam do nível de riscos usualmente experimentados por empresas de petróleo e gás natural, não havendo o que se falar em imprudência da Diretoria Executiva na condução da contratação das 28 (vinte e oito) sondas de perfuração, tampouco em assunção de riscos excessivos ou temerários, tendo em vista que as decisões do referido órgão colegiado não criaram quaisquer riscos não permitidos que culminaram no resultado da não obtenção de financiamentos pela Sete Brasil;

xxxv. diante da ausência de nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso, pode-se afirmar que não existem pressupostos para a responsabilização dos integrantes da Diretoria Executiva pelo resultado danoso decorrente da não obtenção do financiamento para a construção de unidades de perfuração marítima, tendo em vista que o referido resultado decorreu da divulgação do conteúdo da colaboração premiada do Sr. Pedro Barusco, que detalhou um esquema de corrupção envolvendo o pagamento de propina pelos estaleiros contratados pela Sete Brasil a empregados da Petrobras e da própria Sete Brasil;”
11. Em reforço ao encaminhamento proposto pelo auditor, gostaria de destacar outro aspecto que me preocupa e que não foi abordado nas manifestações precedentes.
12. Os membros da Diretoria Executiva foram ouvidos em audiência por suposta violação ao dever de diligência previsto no artigo 153 da Lei 6.404/1976, a teor das diversas passagens da instrução constante da peça 231, reproduzidas nas comunicações processuais correspondentes.
13. Essa é a segunda oportunidade que tenho para me manifestar acerca da responsabilização de gestores com base no mencionado dispositivo, em ambiente de corrupção generalizada, pois,



à época da aprovação do acórdão recorrido, eu ocupava a Presidência desta Corte e não teria a prerrogativa de voto.

14. Além disso, no primeiro momento em que trouxe a questão a este Colegiado, no âmbito do TC 009.160/2017-5, de minha relatoria, o Plenário acabou não se manifestando sobre essa tese, em razão de pedido de vista então formulado. Referido processo, que cuida de tomada de contas especial atinente a unidade de processo do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), retorna à pauta na próxima semana.
15. Entendo que a aplicabilidade da responsabilização com fundamento na Lei Geral das S.A. está adstrita a um ambiente de atos de gestão ordinários, praticados em um contexto saudável e íntegro, situação em que é possível afirmar haver um fluxo confiável de informações capaz de subsidiar a tomada de decisões da alta administração.
16. Sem dúvida, não é esse o cenário dos autos, mas sim um ambiente de corrupção generalizada e bem arquitetada, ou, pelo menos, institucionalizada em algumas diretorias, em que restou comprovado o envolvimento de ex-diretores e gerentes em um esquema fraudulento de grandes proporções, revelado após os fatos em análise.
17. É preciso cautela para neutralizarmos as concepções que carregamos hoje, a fim de avaliarmos com imparcialidade a regularidade da decisão tomada em 2011/2012, “olhando no retrovisor”, em um momento em que já se revelaram o esquema de corrupção e o insucesso do projeto.
18. Retomando aspectos já elencados pelo auditor, importa rememorar que a realidade dentro da Petrobras ao longo dos anos de gênese do projeto, entre 2010 e 2012, e que pode ser considerada propulsora das tomadas de decisão em análise, era de substancial otimismo em relação ao aumento da produção de petróleo e gás natural, em virtude das descobertas do pré-sal.
19. Naquele contexto, a dimensão do Projeto Sondas para o desenvolvimento da indústria nacional e a geração de empregos era incontestável, de modo que é razoável considerar que as escolhas foram tomadas de forma a alinhar a demanda da Companhia à política governamental da época, não sendo exigível conduta diversa.
20. Em acréscimo, alerto que o risco de banalização da responsabilidade por resultados, sem o devido enquadramento das condutas em padrões de diligência esperados, compromete seriamente a segurança jurídica da administração pública, sobretudo em ambientes complexos, de elevadíssima materialidade e apetite a risco, como o da indústria do petróleo e gás.
21. A proposta do auditor da AudRecursos, ao sugerir a manutenção apenas da sanção aplicada em razão da irregularidade referente à sobreposição de objeto das contratações e a exclusão das multas impostas aos membros da Diretoria Executiva, revela-se equilibrada, além de tecnicamente fundamentada.
22. Como consectário lógico do raciocínio que proponho, insta tornar insubsistente também o subitem 9.8 do acórdão recorrido, ante a exclusão do subitem 9.6.1, que lhe dá suporte.
23. Assim, voto por acompanhar a proposta de encaminhamento do auditor instrutor, acolhida pelo Diretor da AudRecursos com o ajuste mencionado no parágrafo anterior, para:
 - 23.1 conhecer do pedido de reexame interposto por Pedro Augusto Bonésio para, no mérito, negar-lhe provimento;
 - 23.2 conhecer do pedido de reexame interposto por Almir Guilherme Barbassa para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, mantendo a multa aplicada no subitem 9.5.1 e excluindo aquela constante do subitem 9.6.1 do mesmo acórdão; e



23.3 conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Guilherme de Oliveira Estrella, José Sergio Gabrielli de Azevedo, Jorge Luiz Zelada e Maria das Graças Silva Foster para, no mérito, dar-lhes provimento, tornando insubsistentes os subitens 9.6.1 e 9.8 do Acórdão 820/2023-Plenário.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Redator

ACÓRDÃO Nº 1068/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.997/2018-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação)
3. Recorrentes: Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); José Sergio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87); e Pedro Augusto Bonésio (971.777.418-87)
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ) e outros, representando Almir Guilherme Barbassa, José Sergio Gabrielli de Azevedo e Pedro Augusto Bonésio; Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de Oliveira Estrella; Felipe Henrique Braz Guilherme (69.406/OAB-PR) e outros, representando Jorge Luiz Zelada.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes pedidos de reexame, interpostos contra o Acórdão 820/2023-Plenário, por meio do qual este Tribunal de Contas da União julgou, parcialmente, procedente a representação instaurada para apuração de irregularidades no âmbito do Projeto Sondas, conduzido pela Petrobras, bem como nos contratos firmados entre o Grupo Sete Brasil e a Petrobras Netherlands B.V., tendo deliberado pela aplicação de multas individuais aos ex-diretores da estatal envolvidos no processo decisório que culminou na adoção de estratégias consideradas temerárias para a execução de referido projeto.

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 dos pedidos de reexame interpostos por Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, José Sergio Gabrielli de Azevedo, Maria das Graças Silva Foster e Pedro Augusto Bonésio e, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.2. comunicar esta decisão aos recorrentes.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1068-16/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro com voto vencido: Bruno Dantas.

13.3. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 005.163/2025-0

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Banco do Brasil S.A.

Interessado: Banco do Brasil S.A. (00.000.000/0001-91).

Representação legal: Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51623/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Aidc Tecnologia Ltda; Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Pablo Sanches Braga (42866/OAB-DF) e outros, representando Banco do Brasil S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS CONDIÇÕES RESTRITIVAS À COMPETIÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA. CONCESSÃO DE CAUTELAR. DEFERIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação (peça 41):

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas nas licitações eletrônicas (LE) 2025/00083 e 2025/00244, sob a responsabilidade do Banco do Brasil S.A. (BB).

2. A LE 2025/00083 tem por objeto o registro de preços para fornecimento, entrega e instalação de switches de 24 e 48 portas, transceivers e solução de gerenciamento, para atendimento ao Conglomerado Banco do Brasil em todo o território nacional. O certame inclui, quando aplicável, a desinstalação e retirada dos equipamentos substituídos, com dação em pagamento (trade-in).

3. Já a LE 2025/00244 tem por objeto o registro de preços para aquisição de ativos de rede (hardware e software), com garantia técnica de 60 meses, destinados à implantação de solução Wi-Fi nos prédios de alta disponibilidade, edifícios de órgãos regionais, escritórios digitais e agências do Banco do Brasil.



4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) a exigência de que o fabricante da solução LAN informado no atestado de capacidade técnica (ACT) fosse reconhecido como uma das empresas participantes dos quadrantes "Líderes" ou "Visionários" do Gartner para Infraestrutura de LAN Corporativa com Fio e Sem Fio de 2024 era excessiva e restritiva, não guardando relação com a qualidade ou desempenho dos equipamentos ofertados, e restringindo artificialmente a competitividade dos certames (peça 1, p. 2);

b) a exigência de que o fabricante da solução LAN ofertada na proposta do licitante estivesse listado no quadrante Gartner, além de não constar do edital, favoreceu um grupo limitado de fabricantes e excluiu empresas qualificadas que atendessem plenamente às necessidades da Administração Pública (peça 1, p. 4-5). O representante foi desclassificado da LE 2025/00244 por não atender a essa exigência, pois os produtos ofertados eram do fabricante H3C, que não integra o mencionado quadrante Gartner (peça 1, p. 2);

c) a resposta do Banco do Brasil à impugnação que apresentara foi genérica e manteve a exigência de que o fabricante da solução LAN constante da proposta do licitante estivesse listado no quadrante Gartner, sem apresentar justificativas técnicas adequadas (peça 1, p. 2).

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) analisou a matéria (peça 26) e concluiu pela plausibilidade jurídica das alegações dos itens "a" e "b". Também verificou a existência do perigo da demora devido à iminência da assinatura das atas de registro de preços (ARP). Contudo, considerou não haver elementos suficientes nos autos para afastar o perigo da demora reverso.

6. Ante essas conclusões, foi realizada a oitiva prévia e diligência ao Banco do Brasil, com base em competência delegada mediante a Portaria 1/2014.

7. Em 6 de maio de 2025, a unidade jurisdicionada protocolou grande volume de documentos para atender às solicitações da AudContratações.

8. Após análise sumária dos novos elementos, a unidade instrutora concluiu pela ausência do perigo de demora reverso (peça 38), ante a insuficiência de elementos objetivos capazes de demonstrar o risco iminente e imediato à eficiência e a continuidade dos serviços públicos, conforme demonstra trecho que transcrevo a seguir:

“11. A ausência de informações objetivas sobre a situação atual dos ativos de rede (switches e pontos de acesso Wi-Fi), bem como a inexistência de dados mínimos acerca dos contratos vigentes e garantias de suporte, inviabiliza o reconhecimento qualificado do perigo da demora reverso.

12. Na resposta da Unidade Jurisdicionada (peça 35), não foram apresentados elementos concretos sobre os equipamentos atualmente em uso, como:

- a quantidade de pontos de acesso ou switches fora de garantia;
- o prazo estimado para expiração das garantias dos equipamentos em operação; e
- a existência e vigência de contratos de suporte ou fornecimento que assegurem a continuidade dos serviços.

13. Essa omissão compromete a comprovação de risco imediato à eficiência e à continuidade dos serviços públicos, fragilizando a tese de que haveria dano efetivo à Administração em caso de suspensão cautelar dos certames ora em análise.

14. Nesse contexto, a alegação de lesão à economicidade e ao planejamento estratégico não se sustenta de forma concreta, constituindo mera abstração. Tal alegação contraria a exigência legal de fundamentação baseada nas circunstâncias práticas da decisão administrativa, conforme estabelecido nos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). 15. Portanto, não se verifica o perigo da demora reverso.”



9. Por fim, constatado esse último pressuposto para adoção de medida cautelar, já que a plausibilidade jurídica e perigo de demora estavam configurados desde a primeira instrução, a unidade propõe a adoção imediata da suspensão cautelar da Licitação Eletrônica 2025/00244 e da execução da Ata de Registro de Preços 2025.7421.2039.

10. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

11. Acato integralmente a proposta da unidade instrutora. Das análises empreendidas até o momento processual, resta evidente a presença dos requisitos mínimos para o deferimento da medida cautelar pleiteada.

12. Já na primeira instrução, a AudContratações avaliou que, muito embora o relatório Gartner Magic Quadrant possa ser utilizado como referência nos estudos técnicos preliminares, por ser considerado uma ferramenta de análise de mercado, sua adoção como critério eliminatório no edital seria inadequada.

13. Isso porque o referido documento adota critérios de inclusão de fabricantes baseados em aspectos predominantemente comerciais, como volume de receita, base de clientes e presença global. Evidentemente, tais condicionantes não estão claramente correlacionados à qualificação técnica ou à capacidade de atendimento ao objeto contratual pretendido pela unidade jurisdicionada (UJ).

14. Nesse passo, é acertada a colocação da unidade técnica ao comparar a utilização do relatório como um verdadeiro instrumento velado de pré-qualificação dos oito fabricantes almejados pelo Banco do Brasil.

15. Assim, a unidade jurisdicionada (UJ) viola princípios basilares previstos no caput do art. 31 da Lei 13.303/2016, especialmente os da isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, legalidade e julgamento objetivo, ao limitar indevidamente a participação de outros fornecedores tecnicamente aptos a atender às exigências editalícias.

16. Outrossim, o art. 58, II, da Lei 13.303/2016, e o art. 63, II, do Regulamento de Licitações do Banco do Brasil (RLBB) determinam que a qualificação técnica deve restringir-se às parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, sendo vedada a imposição de requisitos que não se relacionem diretamente com a execução do objeto licitado. Desse modo, exigir que o licitante tenha ofertado ou venha a ofertar solução de fabricante que integre o aludido relatório de elaboração da Gartner não encontra amparo nos parâmetros legais de habilitação técnica.

17. Diante do exposto, reconheço que não é plausível admitir a restrição do rol de licitantes apenas àqueles que tenham fornecido equipamentos fabricados por indústrias classificadas em um ranking restrito elaborado por entidade privada. Uma condição restritiva dessa natureza, frise-se, de que apenas 8 fabricantes no mundo estariam aptos a fornecer os equipamentos, carece de demonstração inequívoca de sua pertinência e relevância técnica para o sucesso almejado na contratação, o que não se depreende dos autos.

18. Portanto, assim como apontado pela AudContratações, entendo que o item 10.3.4.2.5 do edital da LE 2025/00244 e o item 10.3.4.6 do edital da LE 2025/00083 são potencialmente lesivos à competitividade.

19. Noutro aspecto, resta configurado que a representante foi indevidamente afastada do LE 2025/00083. Isso porque não há previsão expressa no edital que condicione a aceitabilidade da proposta ao fornecimento de equipamentos de fabricantes listados no relatório Gartner.

20. Destaco que o ato de desclassificação indevida tem potencial para gerar no mínimo um dano de R\$ 323.374,64 à unidade jurisdicionada (UJ). Esse valor corresponde à diferença a maior entre a proposta apresentada pela representante e a proposta declarada vencedora para o respectivo item.

21. Sendo assim, em uma análise preliminar sobre a manifestação do Banco Brasil em defesa, verifico que os elementos fornecidos não descaracterizam a percepção de irregularidades nas



licitações eletrônicas (LE) 2025/00083 e 2025/00244, uma vez que o Banco defende a manutenção das cláusulas apontadas pelo Tribunal como restritivas à competição.

22.Dessa forma, neste juízo inicial de cognição sumária e não exauriente, verifico que estão presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar requerida.

23.Ante o exposto, considerando a plausibilidade jurídica das alegações (*fumus boni iuris*), diante dos indícios de descumprimento de preceitos legais aplicáveis às contratações ora em análise; a constatação do perigo da demora, diante da iminente assinatura da Ata de Registro de Preço para a licitação LE 2025/00244 e considerando que a ARP oriunda do certame LE 2025/00083 foi assinada em 16/4/2025; e, por fim, constatada a ausência de perigo de demora reverso, uma vez que a UJ não apresentou elementos objetivos capazes de caracterizar o risco imediato à eficiência e à continuidade dos serviços públicos, DECIDO:

i) com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, e nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal conhecer desta Representação;

ii) com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, DETERMINAR, cautelarmente, ao Banco do Brasil que SUSPENDA IMEDIATAMENTE o andamento da Licitação Eletrônica 2025/00244 e a execução da Ata de Registro de Preços 2025.7421.2039, oriunda da Licitação Eletrônica 2025/00083, até deliberação deste Tribunal sobre o mérito da matéria ora em análise.

v) dar ciência deste despacho ao representante;

vi) dar ciência deste despacho e de cópia das peças 26 e 38 ao Banco do Brasil, facultando sua manifestação adicional no prazo de 15 dias, visto que a decisão de mérito pode vir a desconstituir os atos impugnados.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela sociedade empresária AIDC Tecnologia Ltda., por meio da qual noticia possíveis irregularidades nas licitações eletrônicas (LE) 2025/00083 e 2025/00244, conduzidas pelo Banco do Brasil (BB), cujos objetos são, respectivamente, o registro de preços para fornecimento, entrega e instalação de switches de 24 e 48 portas, *transceivers* e solução de gerenciamento; e o registro de preços para aquisição de ativos de rede (*hardware* e *software*) destinados à implantação de solução Wi-Fi.

2. Em síntese, a representante alega que sua inabilitação na LE 2025/00083 foi irregular, também que ambos os editais contêm condições restritivas à competitividade. O BB teria fundamentado a desclassificação da representante com base em exigência não prevista, de modo expresso, nem no edital nem no termo de referência. Outrossim, as exigências de habilitação técnica de ambos os editais continham, sem as justificativas técnicas pertinentes, condição restritiva à competitividade, baseadas no relatório *Gartner Magic Quadrant*.

3. A partir das razões de decidir apresentadas no despacho transcrito no relatório precedente e em consonância com a proposta da unidade instrutora, adotei a medida cautelar requerida, determinando a realização de nova oitiva.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO por que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.



Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1069/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.163/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Banco do Brasil S.A. (00.000.000/0001-91).
4. Unidade Jurisdicionada: Banco do Brasil S.A.
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: Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51623/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando AIDC Tecnologia Ltda; Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Pablo Sanches Braga (42866/OAB-DF) e outros, representando Banco do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela sociedade empresária AIDC Tecnologia Ltda., por meio da qual noticia possíveis irregularidades nas licitações eletrônicas (LE) 2025/00083 e 2025/00244, conduzidas pelo Banco do Brasil (BB), cujos objetos são, respectivamente, o registro de preços para fornecimento, entrega e instalação de *switches* de 24 e 48 portas, *transceivers* e solução de gerenciamento; e o registro de preços para aquisição de ativos de rede (*hardware* e *software*) destinados à implantação de solução *Wi-Fi*.

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

9.1. com fulcro no art. 276, **caput**, do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 41 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Banco do Brasil e à representante.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1069-16/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 005.865/2025-5

Natureza: Representação

Unidades Jurisdicionadas: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Cultura.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FRAGILIDADES NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO CRÍTICA DAS ALTERNATIVAS DE MERCADO. INDÍCIOS DE SOBREPREGO. ANTIECONOMICIDADE. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVAS. DILIGÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação (peça 59):

“Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90002/2025, promovido pelo Ministério da Cultura (MinC) e tendo como partícipe o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objeto é o registro de preços para contratação de subscrição de solução de segurança da informação para gestão de identidade e de acesso, a um custo anual estimado de R\$ 19.173.586,80, podendo alcançar R\$ 152.046.588,00 se consideradas as prorrogações por até 10 anos.

2. Os indícios de irregularidades no edital do PE 90002/2025 foram identificados no âmbito do acompanhamento dos processos de aquisições na área de Tecnologia da Informação (TI) na Administração Pública federal (TC 003.652/2025-4). O edital foi publicado em 24/2/2025 (peça 4, p. 20), com previsão de abertura da sessão pública em 12/3/2025 (peça 4, p. 1). A equipe de auditoria identificou riscos de sobrepreço e fragilidades na definição dos quantitativos e das especificações técnicas do objeto, com potencial de tornar a contratação antieconômica.
3. Diante dessas constatações, em 6/3/2025 (peça 6), a unidade instrutora solicitou informações complementares acerca do planejamento da contratação. Apesar dos alertas, o Ministério da Cultura prosseguiu com a licitação e a abertura da sessão pública ocorreu em 12/3/2025. Em 13/3/2025, a Assessoria Especial de Controle Interno do MinC (peça 32) recomendou a paralisação do certame até o atendimento das diligências e manifestação deste Tribunal.
4. Em 8/4/2025, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, a AudTI instaurou a presente representação para apurar os indícios de irregularidade identificados (peça 1). Embora o Ministério da Cultura tenha apresentado esclarecimentos em 15/4/2025, a licitação foi homologada em 22/4/2025, antes da reunião prevista com a equipe de fiscalização e sem aguardar manifestação deste Tribunal ou do controle interno (peças 30 e 31).
5. A unidade instrutora aponta que os valores estimados e homologados pelo MinC para a subscrição das licenças de software são significativamente superiores aos praticados em contratações similares por outros órgãos da Administração Pública Federal, como Defensoria Pública da União (DPU),

Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6), BNDES, Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI), Ministério da Saúde e o próprio TCU. Neste último caso, para fins ilustrativos, comparou-se a contratação em tela com o PE 52/2022, realizado por esta Corte em 27/10/2022, estimando que, caso aplicados os parâmetros utilizados pelo MinC, o valor de referência da contratação do TCU saltaria de R\$ 5,2 milhões para R\$ 39,7 milhões — aumento superior a sete vezes e meia (peça 6, p. 3). Destaca-se ainda, por exemplo, um potencial sobrepreço de cerca de 1.033% no item referente a serviço de acesso remoto confiança zero (ZTNA) e de até 2.419% no item relativo a serviço de acesso seguro interno/externo (SWG) (peça 56).

6. Também foram detectados indícios de sobrepreço para os itens de instalação e configuração dos componentes (itens 10 e 14). Só no caso do item 14, por exemplo, após comparação com serviços similares do Pregão Eletrônico 90164/2025 do Ministério da Saúde, estimou-se um sobrepreço potencial de 798%.
7. Quanto aos serviços de treinamento e capacitação, a unidade instrutora também apontou indício de sobrepreço, estimando que, em contratações similares, o valor unitário desses serviços gira em torno de R\$ 42.000,00, bem inferior ao valor adjudicado de R\$ 66.857,90. Além disso, a unidade apontou insuficiência de justificativas para a exigência de que o treinamento contratado fosse realizado exclusivamente pelo fabricante oficial da solução, além de outras fragilidades nos estudos técnicos preliminares (ETP), como ausência de avaliação crítica robusta das soluções adotadas por outros órgãos ou das alternativas de mercado, conforme exige a IN SGD/ME 94/2022.
8. Outro aspecto destacado pela AudTI diz respeito à falha na definição dos quantitativos, como a previsão de 1.800 licenças em cada um dos itens 1, 2, 4 e 7, apesar de o ETP informar que o MinC possui, no total, apenas 1.039 equipamentos.
9. Por fim, a unidade instrutora informa indícios de irregularidade na desclassificação, sem prévio saneamento, da empresa que apresentou a melhor oferta na fase de lances, o que resultou em uma contratação com valor R\$ 5.293.860,00 superior, diferença equivalente a 203%.
10. **Feita essa contextualização, passo a decidir.**
11. Com efeito, os elementos constantes dos autos e a minuciosa análise empreendida pela AudTI apontam para uma possível contratação antieconômica, com indícios de sobrepreço em itens que chegam a incríveis 2.419% e 1.033%. Essa situação, somada às fragilidades identificadas nos estudos técnicos preliminares, como estimativa imprecisa das necessidades de contratação e ausência de análise comparativa de soluções, dão contornos ao grave risco de prejuízo aos cofres públicos.
12. Assim, conforme bem detalhado na instrução à peça 56, identifiquei indícios de irregularidades suficientes para **configurar a plausibilidade jurídica** (*fumus boni iuris*) do objeto desta representação.
13. Merece destaque o fato de que, mesmo ciente dos indícios de irregularidades, e a despeito das recomendações do controle interno no sentido de paralisar o andamento da licitação até manifestação desta Corte, (peça 32), a unidade jurisdicionada prosseguiu com o certame.
14. Assim, tendo em vista a homologação do referido pregão em 22/4/2025, ante a iminência de assinatura das atas de registro de preços (ARP) e da possibilidade de celebração de contratações potencialmente lesivas ao erário, **resta configurado o periculum in mora**.
15. Por fim, não se identificou a presença do perigo de demora reverso, uma vez que não há indícios, nos autos, de que a suspensão dos atos relativos ao Pregão PE 90002/2025 prejudicaria o andamento das atividades da unidade jurisdicionada ou causaria a interrupção de serviço público.
16. Ante o exposto, decido:
 - 16.1. **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal;
 - 16.2. com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, **deferir o pedido de cautelar, e determinar** que o Ministério da Cultura e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da



Educação suspenda imediatamente todos os atos relativos ao PE 90002/2025 e abstenha-se de dar continuidade às tratativas para a assinatura das respectivas atas de registro de preços e demais atos típicos de execução de contratos decorrentes desse certame, tendo em vista os indícios de antieconomicidade, de sobrepreço e de fragilidade e inconformidades do estudo técnico preliminar da licitação;

- 16.3. com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, **determinar a oitiva** do Ministério da Cultura para, no **prazo de quinze dias**, manifestar-se sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente quanto aos pedidos de esclarecimentos enumerados nos itens a seguir, **encaminhando os respectivos documentos comprobatórios**, e alertando-o quanto à possibilidade deste Tribunal vir a determinar a anulação do PE 90002/2025:
 - 16.3.1. indícios de antieconomicidade/sobrepreço das licenças de softwares do PE 90002/2025 frente a contratações similares;
 - 16.3.2. indícios de antieconomicidade/sobrepreço dos serviços de instalação, configuração e capacitação/treinamento, conforme indicado por comparações com contratações similares, bem como com o “Mapa de pesquisa salarial de referência para serviços de operação de infraestrutura e atendimento ao usuário” (Portaria - SGD/MGI 1.070/2023, Anexo II);
 - 16.3.3. fragilidade na análise comparativa de soluções, em desacordo com a IN - SGD/ME 94/2022, art. 11, inciso II, alíneas “a” e “b”;
 - 16.3.4. fragilidade na definição dos quantitativos, em desacordo com a Lei 14.133/2021, art. 18, § 1º, inciso IV, e a IN - SGD/ME 94/2022, art. 11, inciso I;
 - 16.3.5. desclassificação da proposta da empresa TRIPLA SERVICES LTDA (CNPJ 24.042.686/0001-41);
- 16.4. com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, **realizar diligência** ao Ministério da Cultura, para que, no **prazo de quinze dias**, seja encaminhada ao TCU documentação que comprove a indicação formal dos fornecedores por parte dos respectivos fabricantes, devendo ser apresentada justificativa para a inclusão de empresa que indicou soluções da fabricante IBM caso não esteja entre os fornecedores indicados por essa fabricante;
- 16.5. com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, **determinar a oitiva** das empresas GRG TECH Assessoria em Informativa Ltda. (04.699.854/0001-69) e 3STRUCTURE IT Ltda. (35.194.946/0001-10), para, no **prazo de quinze dias**, querendo, manifestarem-se sobre os fatos apontados nesta representação, alertando-as quanto à possibilidade de este Tribunal vir a determinar a anulação do PE 90002/2025;
- 16.6. **encaminhar cópia** das peças 1 e 56 ao Ministério da Cultura, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e às empresas, a fim de subsidiar as manifestações requeridas;”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90002/2025, promovido pelo Ministério da Cultura (MinC) e tendo como partícipe o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objeto é o registro de preços para contratação de subscrição de solução de segurança da informação para gestão de identidade e de acesso, a um custo anual estimado de R\$ 19.173.586,80, podendo alcançar R\$ 152.046.588,00 se consideradas as prorrogações por até 10 anos.

2. Em síntese, a representação aponta fragilidades no Estudo Técnico Preliminar (ETP),



notadamente pela ausência de avaliação crítica das soluções adotadas por outros órgãos ou das alternativas de mercado, em contrariedade aos dispositivos da IN SGD/ME 94/2022; possíveis falhas na definição de quantitativos; potencial sobrepreço em diversos itens licitados, chegando a incríveis 1.033% no item referente ao serviço de acesso remoto confiança zero (ZTNA) e de até 2.419% no item relativo ao serviço de acesso seguro interno/externo (SWG); além de indícios de desclassificação irregular da proposta mais vantajosa, resultando em uma contratação com valor R\$ 5.293.860,00 superior à melhor oferta recebida na fase de lances.

3. A partir das razões de decidir apresentadas no despacho transcrito no relatório precedente e em consonância com a proposta da unidade instrutora, adotei a medida cautelar requerida, determinando a realização de novas oitivas e diligência.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, voto por que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1070/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.865/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), por meio da qual noticia possíveis irregularidades no pregão eletrônico (PE) 90002/2025, promovido pelo Ministério da Cultura (MinC) e tendo como partícipe o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objeto é o registro de preços para contratação de subscrição de solução de segurança da informação para gestão de identidade e de acesso;

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

9.1. com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 59 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Cultura, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à representante.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1070-16/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 008.104/2017-4 [Apensos: TC 022.813/2023-3, TC 022.814/2023-0, TC 022.819/2023-1, TC 022.818/2023-5]

Natureza: I Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)

Unidade jurisdicionada: Ministério da Cultura. União de Negros Pela Igualdade.

Recorrentes: Alexandro da Anunciação Reis (906.032.575-34); Jeronimo da Silva Junior (559.988.015-04); União de Negros Pela Igualdade (32.699.746/0001-21).

Representação legal: Anhamona Silva de Brito (19671/OAB-BA), representando Alexandro da Anunciação Reis; Caliane Moura Nunes (65984/OAB-BA), representando Jeronimo da Silva Junior.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR EXIGIDA PELO CONVENIENTE. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE UM GESTOR. CONTAS IRREGULARES DE DOIS GESTORES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. COMPROVAÇÃO PARCIAL DO NEXO ENTRE RECEITAS E DESPESAS PARA UM DOS CONVÊNIOS. REDUÇÃO DO DÉBITO RELATIVO AO OUTRO CONVÊNIO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. APRESENTAÇÃO DE NOVOS DOCUMENTOS. NEXO DE CAUSALIDADE. PROVIMENTO. AFASTAMENTO DO DÉBITO E DA MULTA.

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 241).



"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pela União de Negros pela Igualdade -Unegro/BA, por Alexandro da Anunciação Reis e por Jerônimo da Silva Júnior (peças 219-228), pelo qual contestam o Acórdão 3.867/2019-TCU-1.^a Câmara, relatoria do Ministro Weder de Oliveira (peça 66), prolatado 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. considerar revel, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, a União de Negros pela Igualdade (Unegro/BA);

9.2. acolher as alegações de defesa e julgar regulares, com ressalvas, com fundamento nos art. 1º, I, 12, §2º, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, I, 208 e 214, II, do RI/TCU, a contas de Silvano Braga de Jesus, dando-lhe quitação;

9.3. rejeitar as alegações de defesa e julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma lei, e com arts. 1º, I, e 209, III, e 214, III, do RI/TCU, as contas do Srs. Alexandro da Anunciação Reis e Jerônimo da Silva Júnior, além de condená-los, solidariamente com a entidade União de Negros pela Igualdade (Unegro/BA) ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Débito de responsabilidade solidária de Alexandro da Anunciação Reis, Jerônimo da Silva Júnior e Unegro/BA:

Valor (R\$)	Data
28.829,00	16/3/2006
20.000,00	16/3/2006
29.998,00	12/12/2006

Débito de responsabilidade solidária de Jerônimo da Silva Júnior e Unegro/BA:

Valor(R\$)	Data
20.010,89	22/12/2006

9.4. aplicar a Alexandro da Anunciação Reis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), 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 da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar, individualmente, a Jerônimo da Silva Júnior e à União dos Negros pela Igualdade (Unegro/BA) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. Em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Cultura - MinC em desfavor da União de Negros pela Igualdade - Unegro/BA e de seus ex-Coordenadores de Administração e Finanças, os Srs. Alexandro da Anunciação Reis, Jerônimo da Silva Júnior e Silvano Braga de Jesus. A motivação para a instauração foi a ausência de comprovação da regular execução do Convênio 712/2005 e a impugnação de parte das despesas do Convênio 197/2006, firmados com a Unegro/BA.

2.1. Em resumo, o Convênio 712/2005 teve por objeto o apoio à instalação do Ponto de Cultura Unegro/BA (peça 3, p. 21-31 e 4-9), com valor pactuado de R\$ 232.719,00, sendo R\$ 178.819,00 a cargo do MinC (peça 3, p. 24), entretanto, foram efetivamente realizadas as seguintes transferências de recursos: R\$ 28.829,00 e R\$ 20.000,00, em 16/3/2006, e R\$ 29.998,00, em 12/12/2006, totalizando R\$ 78.827,00 (peça 3, p. 123). A vigência compreendeu o período entre 28/12/2005 e 27/6/2008 (peça 3, p. 29), com prestação de contas a ser apresentada até 26/8/2008.

2.2. A fiscalização do MinC e a análise das contas apresentadas pela conveniente para a primeira e a segunda parcelas (peça 3, p. 45-47) geraram os seguintes documentos: Relatório de Acompanhamento de Visita Técnica (peça 3, p. 49-67), Parecer Técnico 79/2010/GEPRO/SCC/MinC (peça 3, p. 81-87) e Parecer Financeiro 069/2014-CPCON/CGEXE/SPOA (peça 3, p. 121-124). E em razão do não encaminhamento da documentação complementar solicitada pelo MinC foi instaurada a TCE, com o Relatório de TCE 54/2014 (peça 11) concluindo pelo débito correspondente à totalidade dos recursos repassados, atribuindo-o à Unegro/BA e aos Srs. Alexandro da Anunciação Reis, Jerônimo da Silva Júnior e Silvano Braga de Jesus.

2.3. Em relação ao Convênio 197/2006, o ajuste teve por objeto apoiar a implantação do Projeto Unegro 18 Anos - Um Olhar Negro sobre o Brasil, incluindo a edição de livro e DVD, além de material de mídia (peça 3, p. 259 e 223-227). O valor pactuado montou a R\$ 71.754,68, sendo R\$ 58.738,38 a cargo do MinC (peça 3, p. 263), transferidos de uma vez em 22/12/2006 (peça 4, p. 27). A vigência foi até 16/11/2008, com prestação de contas até 15/1/2009 (peça 4, p. 4).

2.4. A prestação de contas da Unegro/BA (peça 4, p. 10-12) foi examinada pelos seguintes documentos: Parecer Técnico s/nº (peça 4, p. 18-20) e Parecer Financeiro 06/2015-CPCON/CGEXE/SPOA (peça 4, p. 60-63). A falta de manifestação da entidade sobre as pendências identificadas pelo MinC levou à instauração de uma TCE Simplificada. O débito, no valor original de R\$ 20.010,89, corresponde ao somatório do dano relativo a despesas consideradas irregulares, subdivididas em quatro itens do supracitado parecer de 2015 (subitem 3.5.1 do documento), envolvendo a apresentação de comprovantes fiscais não aceitos, ou a sua ausência, além do pagamento de juros e multa por atraso no pagamento de guias do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com responsabilidade solidária de Jerônimo e da Unegro/BA (peça 4, p. 61-63).

2.5. No âmbito do TCU, foram realizadas as citações dos responsáveis identificados na fase interna da TCE (peças 35-38 e 52), e suas alegações de defesa (peças 56-58, 60 e 61) examinadas e rejeitadas pela Secex/TCE, com proposta de débito e multa (peças 62-64). O Ministério Público/TCU anuiu à proposta da unidade técnica (peça 65), bem como o relator *a quo* (peças 66-67), sendo proferido o Acórdão 3.867/2019-TCU-1.^a Câmara (peça 66).

2.6. A Unegro/BA apresentou recurso de embargos de declaração (peça 91), o qual foi conhecido e rejeitado pelo Acórdão 9.806/2019-TCU-1.^a Câmara. Irresignada, a entidade apresentou o recurso de reconsideração (peças 85-90 e 100) que passa a ser examinado.

2.7. Ainda irresignada, a entidade interpôs recurso de reconsideração (peças 85-90 e 100). Por ocasião do julgamento, o relator considerou que demonstração da regular aplicação dos recursos transferidos pela União seria indispensável a satisfatória comprovação do nexo entre recursos transferidos e despesas realizadas no âmbito de convênios.

2.8. Desse modo, mesmo acatando em parte o recurso apresentado, em razão da ausência de



amparo em comprovantes fiscais para outras despesas, concluiu o relator pela manutenção dos débitos, em valores originais, de R\$ 76.361,60 e R\$ 10.290,00, relativos, respectivamente, aos Convênios 712/2005 e 197/2006 (peça 149). Deste modo, o Acórdão 3.596/2022 -TCU -1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, deu provimento apenas parcial ao recurso intentado (peça 148).

2.9. Finalmente, por ocasião do seu voto, em sede de embargos de declaração (peça 178), que subsidiou o Acórdão 9.259/2022-TCU-1ª Câmara, relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o relator considerou que restou caracterizada a prescrição intercorrente para o Convênio 197/2006. Quanto ao Convênio 712/2005, da cronologia apresentada, foi possível verificar diversas causas interruptivas que ocasionaram a não ocorrência de prescrição.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade contido na peça 229, ratificado pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo (peça 233), que concluiu pelo conhecimento do recurso de revisão interposto por Alexandre da Anunciação Reis, Jerônimo da Silva Junior e pela União de Negros pela Igualdade, nos termos dos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeito suspensivo.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar se:

a) as razões recursais, baseadas na apresentação de novos documentos, seriam suficientes para fazer o TCU reconhecer a regularidade das contas do recorrente (peça 219, p. 1-4).

5. Se as razões recursais seriam suficientes para fazer o TCU reconhecer a regularidade das contas dos recorrentes

5.1. Os recorrentes lembram que a irregularidade de suas contas se deu por força da ausência de nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas. Agora, afirmam que, com grande dedicação de pessoas amigas, os recorrentes conseguiram reunir quase todos os comprovantes de pagamentos equivalente a percentual possível de aceitação pelo TCU, conforme demonstrativos trazidos neste recurso.

5.2. Conclui seu ponto destacando que a ausência documental foi o único e exclusivo motivo que levou ao julgamento pela irregularidade das contas. Se a apresentação desta nova documentação não for suficiente para elidir todo o débito, que o Tribunal considere reduzir o débito, bem como faça novas considerações sobre a dosimetria da pena de multa.

Análise

5.3. Antes da análise da documentação carreada aos autos, convém destacar que a análise da prescrição para ambos os convênios já foi levada a cabo na vigência da Resolução TCU 344/2022. Na ocasião do seu voto em sede de embargos de declaração (peça 178), como mencionado, o relator considerou que restou caracterizada a prescrição intercorrente para o Convênio 197/2006, mas não reconheceu prescrição de qualquer tipo quanto ao Convênio 712/2005.

5.4. Convém salientar que em relação ao Convênio 712/2005, de acordo com o voto que subsidiou o acórdão recorrido (peça 67, p. 2), a então Secex-TCE analisou conjuntamente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Jerônimo da Silva Júnior (peça 61) e Alexandre da Anunciação Reis (peças 56-58). O exame documental efetuado pela unidade instrutiva permitiu concluir que o objeto pactuado no convênio foi realizado. Entretanto, não foram trazidos aos autos documentos aptos a comprovar o nexo de causalidade entre as receitas e as despesas do referido ajuste.

5.5. A proposta da unidade instrutiva, diante das conclusões supramencionadas, foi no sentido de rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis, julgar irregulares as respectivas contas, condenando-os em débito.

5.6. Agora, como anexos ao texto do recurso de revisão, os recorrentes trazem a prestação de

contas dos recursos recebidos (peças 220-228). A prestação de contas traz os extratos bancários do convênio (peça 220, p. 1-50); a demonstração analítica das contas do convênio (peça 220, p. 51-53) e a análise sintética (peça 220, p. 54), que desdobra as despesas agrupadas segundo despesas com pessoal, serviços de terceiros, despesas gerais e bens. Segundo as duas análises, as despesas com o convênio somaram R\$ 88.653,09.

5.7. A seguir, os recorrentes demonstram a execução da despesa, segundo cada favorecido, com o valor e a conciliação bancária, com as devidas justificativas das despesas. Importante frisar que todas as despesas ocorrem dentro da conta bancária do convênio (peça 220, p. 55-58). Os recibos, cheques e notas fiscais completam a documentação referente à prestação de contas.

5.8. Pondere-se que a documentação apresentada é bastante antiga e, presumivelmente, seria muito difícil encontrar todos os documentos. Mesmo assim, os recorrentes logram estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos. Para entender o estabelecimento do nexo de causalidade é fundamental o exame das demonstrações analítica e sintética. Por exemplo, quando ocorre de faltar um recibo, é possível reconhecer o cheque que faz face àquela despesa específica.

5.9. Analisada a questão do nexo de causalidade, a questão remanescente refere-se, pois, à omissão dos recorrentes no seu dever de prestar contas dos recursos que receberam referentes ao Convênio 712/2005. Se conseguiram reunir a documentação a mostrar que executaram as despesas vários anos depois de finalizado o convênio, não haveria muita razão para que o recorrente não encaminhasse a documentação necessária à prestação de contas à época da prestação de contas.

5.10. Em tese, tal conduta dos responsáveis se caracterizaria como omissão no dever de prestar contas, o que seria motivo para julgamento pela irregularidade das contas, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'a' da Lei 8.443/1992.

5.11. Não obstante, tal fundamento legal não constou do ofício citatório do responsável (peças 35, 37, 38 e 52) e, por consequência, também não se constituiu em fundamento de sua condenação no acórdão ora recorrido (peça 103), onde os fundamentos invocados foram as alíneas 'b' e 'c', do citado art. 16, inciso III, da Lei 8.443/1992. Nesse espeque, não caberia a hipótese de inclusão de tal fundamento no presente momento processual, em respeito ao princípio do *non reformatio in pejus*.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva referentes às irregularidades apontadas na gestão do Convênio 712/2005, à luz da Resolução-TCU 344/2022, que seguiu as balizas delineadas pela Lei 9.873/1999. Também não ocorreu a prescrição intercorrente;

b) a documentação de prestação de contas apresentada pelos recorrentes foi suficiente para que suas contas fossem aprovadas tanto no atendimento aos objetivos do convênio quanto aos aspectos financeiros da prestação de contas, não restando qualquer dano a ser sanado pelos recorrentes;

c) em tese, tal conduta dos responsáveis se caracterizaria como omissão no dever de prestar contas, o que seria motivo para julgamento pela irregularidade das contas, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'a' da Lei 8.443/1992. Não obstante, tal fundamento legal não constou dos ofícios citatórios dos responsáveis e, por consequência, também não se constituiu em fundamento de suas condenações no acórdão ora recorrido, onde os fundamentos invocados foram as alíneas 'b' e 'c', do citado art. 16, inciso III, da Lei 8.443/1992. Nesse espeque, não caberia a hipótese de inclusão de tal fundamento no presente momento processual, em respeito ao princípio do *non reformatio in pejus*.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso III; e 35, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:



- a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe provimento para julgar as contas dos recorrentes regulares com ressalva, arquivando-se os autos;
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, ao Ministério da Cultura e à Procuradoria da República no Estado da Bahia.”

2. Ao se manifestar nos autos (peça 242), o titular da 1ª Diretoria da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), tabulou os documentos comprobatórios encaminhados pelos recorrentes, comprovando a devida utilização de R\$ 71.796,92. Reforçou que foram repassados R\$ 78.827,00, restando um débito de R\$ 7.030,08. Diante da cobrança de tarifas bancárias que somaram R\$ 1.355,38, conforme extratos bancários à peça 220, p. 1-35, a parcela dos recursos cuja utilização não foi comprovada seria de R\$ 5.674,70. A respeito do débito remanescente, assim se manifestou: “a baixa materialidade do débito remanescente pode ser relevada, a juízo do relator, para efeito de dar provimento ao recurso, suprimindo-se débito e multa aplicados aos responsáveis e julgando-se suas contas regulares com ressalva”.
3. O Auditor-Chefe, no entanto, se pronunciou (peça 243) no sentido de que o entendimento de insignificância do débito no caso concreto, que representa 7,2% do valor transferido, não se amoldaria aos parâmetros adotados por esta Corte nos julgamentos com fundamento ao princípio da insignificância. Indicou, ainda, julgados para sustentar esse argumento de que o percentual relativo ao remanescente de débito não chegaria à casa dos 7% do valor total. Dessa forma, formulou a seguinte proposta de encaminhamento:

- “a) conhecer do presente recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;
- b) alterar o débito constante do item 9.4 do Acórdão 9.259/2022-TCU-Primeira Câmara, que modificou o Acórdão 3.867/2019-TCU-Primeira Câmara, conforme a seguir:

4.

Valor (R\$)	Data
5.674,70	12/12/2006

- c) reduzir proporcionalmente o valor da multa aplicada aos recorrentes; e
 - d) dar ciência da decisão que vier a ser proferida aos recorrentes e demais interessados.”
4. Não obstante a avaliação do Auditor-Chefe, o representante do Ministério Público junto ao TCU endossou a avaliação feita pelo diretor da unidade instrutora e assim se manifestou:

“Pedimos vênias para divergir da proposta do Auditor-Chefe e afiançar a sugestão apresentada pelo titular da 1ª Diretoria da AudRecursos. Consideramos que para a aplicação do princípio da insignificância deve ser levado em consideração o percentual do projeto que deixou de ser corretamente executado e concomitantemente o valor do dano a ser cobrado, porquanto por vezes o valor residual a ser cobrado não justifica o custo da execução do título.

Nesse contexto, somos de opinião que o Tribunal deve, diante do baixo valor residual após o acolhimento da maior parte da despesa apresentada, conhecer do recurso e valer-se do princípio da bagatela para dar provimento parcial e julgar as contas regulares com ressalva.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pela União de Negros pela Igualdade (Unegro/BA), Alexandro da Anunciação Reis e Jerônimo da Silva Júnior, contra o Acórdão 3.867/2019-TCU-Primeira Câmara, de relatoria Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que julgou irregulares as contas dos recorrentes, com imputação de débitos solidários e multas.

2. O débito solidário inicialmente imputado a Alexandro da Anunciação Reis, Jerônimo da Silva Júnior e Unegro/BA totalizava R\$ 78.827,00, referente ao Convênio 712/2005, cujo objeto era apoiar a instalação do Ponto de Cultura Unegro/BA. Débito solidário adicional de R\$ 20.010,89 foi imputado a Jerônimo da Silva Júnior e Unegro/BA, referente a despesas impugnadas no Convênio 197/2006, que visava apoiar a implantação do Projeto Unegro 18 Anos. Foram aplicadas multas a Alexandro da Anunciação Reis (R\$ 16.000,00) e, individualmente, a Jerônimo da Silva Júnior e Unegro/BA (R\$ 20.000,00 cada).
3. A decisão recorrida foi exarada em tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura em vista da ausência de comprovação da regular execução do Convênio 712/2005 e da impugnação de parte das despesas do Convênio 197/2006.
4. Os recorrentes opuseram embargos de declaração (peça 91), rejeitados pelo Acórdão 9.806/2019-TCU-Primeira Câmara. Também foram interpostos recursos de reconsideração (peça 149), sob relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, providos parcialmente pelo Acórdão 3.596/2022-TCU-Primeira Câmara, mantendo débitos relativos a ambos convênios, embora em valores menores, e diminuindo o valor da multa a Alexandro da Anunciação Reis (R\$ 15.000,00) e, individualmente, a Jerônimo da Silva Júnior e Unegro/BA (R\$ 17.000,00 cada).
5. Posteriormente, em sede de embargos de declaração (peça 178), o Acórdão 9.259/2022-TCU-Primeira Câmara reconheceu a prescrição intercorrente para o Convênio 197/2006, não reconhecendo, contudo, a prescrição para o Convênio 712/2005, ambas situações analisadas sob a égide da Resolução-TCU 344/2022.
6. O presente recurso de revisão foi conhecido mediante exame preliminar de admissibilidade, com base na apresentação de novos documentos, nos termos do inciso III do artigo 35 da Lei 8.443/1992.
7. Ao instruir o mérito, o auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) procedeu à análise da vasta documentação carreada aos autos pelos recorrentes em sede recursal, incluindo extratos bancários do convênio, demonstrações analítica e sintética das contas (as despesas somariam a quantia de R\$ R\$ 88.653,09), recibos, cheques e notas fiscais. Essa análise permitiu verificar a execução da maior parte das despesas e estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas no âmbito do Convênio 712/2005.
8. Inicialmente, o auditor da unidade instrutiva propôs dar provimento ao recurso, julgando as contas regulares com ressalva, com fundamento no fato de que a documentação apresentada foi suficiente para aprovar as contas tanto no atendimento aos objetivos do convênio quanto nos aspectos financeiros, não restando dano.

9. No entanto, o diretor da AudRecursos tabulou os documentos apresentados e apurou que, dos R\$ 78.827,00 repassados para o Convênio 712/2005, R\$ 71.796,92 tiveram a devida utilização comprovada. Subtraindo as tarifas bancárias devidamente demonstradas nos extratos (R\$ 1.355,38), remanesceria um débito residual de R\$ 5.674,70 sem comprovação de uso. Diante desse valor, o diretor sugeriu que sua baixa materialidade poderia ser relevada, a juízo da relatoria, para efeito de dar provimento ao recurso, suprimindo débito e multa.
10. O Auditor-Chefe da AudRecursos, por sua vez, divergiu desse encaminhamento, argumentando que o valor remanescente representa 7,2% do valor transferido no convênio 712/2005, o que não se amoldaria aos parâmetros de insignificância adotados por esta Corte. Dessa forma, propôs manter-se a condenação no saldo remanescente, reduzindo-se proporcionalmente as multas.
11. Por outro lado, o representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) endossou a avaliação feita pelo Diretor da unidade instrutora. Em seu parecer, o Parquet especializado salientou que, para a aplicação do princípio da insignificância (princípio da bagatela), deve ser levado em consideração não apenas o percentual do projeto que deixou de ser corretamente executado, mas concomitantemente o valor do dano a ser cobrado. Concluiu que, "por vezes o valor residual a ser cobrado não justifica o custo da execução do título".
12. Acolho o parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU, uma vez que o caso apresenta particularidades que, de forma excepcional, fundamentam o julgamento pela regularidade com ressalvas.
13. De fato, a irregularidade que fundamentou a condenação original dos recorrentes residia precipuamente na ausência de comprovação do nexo de causalidade. A apresentação dos novos documentos pelos recorrentes logrou êxito em demonstrar a aplicação da maior parte dos recursos e afastar grande parte do débito inicialmente imputado, estabelecendo o referido nexo causal para um valor substancial. Remanesce, conforme apurado pelo diretor da unidade instrutora e endossado pelo MPTCU, um débito residual de R\$ 5.674,70.
14. A respeito da aplicação do princípio da insignificância no caso ora em análise, deve-se observar não somente o valor em si (baixa materialidade) e de seu percentual frente à totalidade do valor do convênio, mas também é necessário levar em conta o custo envolvido no controle e a aplicação dos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, conforme se extrai da jurisprudência já consolidada desta Corte:

É possível aplicar o *princípio da insignificância* para afastar débito de baixa materialidade, diante da mínima ofensividade da conduta do responsável e da inexpressividade da lesão jurídica provocada, levando-se em consideração o custo do controle e o atendimento aos *princípios* da



racionalidade administrativa e da economia processual. (Acórdão 2.716/2024-Segunda Câmara, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

15. Dessa forma, diante do volume total de recursos do Convênio 712/2005 e da comprovação da aplicação de R\$ 71.796,92, o valor residual de R\$ 5.674,70 afigura-se de baixa materialidade, especialmente considerando que o débito relacionado ao outro convênio (197/2006) já foi alcançado pela prescrição. Alinho-me ao entendimento do Ministério Público junto ao TCU de que tal valor, no caso concreto, não justifica a manutenção da condenação em débito e multa nem os custos inerentes à sua cobrança, sendo aplicável o princípio da bagatela.
16. Acolho, portanto, a proposta de dar provimento ao recurso e julgar regulares com ressalvas as contas de Alexandro da Anunciação Reis e Jerônimo da Silva Júnior, bem como da entidade União de Negros pela Igualdade - Unegro/BA, tornando insubsistente a decisão recorrida no que se refere à irregularidade e às sanções aplicadas a eles.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1071/2025 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 008.104/2017-4.
- 1.1. Apensos: 022.813/2023-3; 022.814/2023-0; 022.819/2023-1; 022.818/2023-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: Alexandro da Anunciação Reis (906.032.575-34); Jeronimo da Silva Junior (559.988.015-04); União de Negros Pela Igualdade (32.699.746/0001-21).
4. Unidade jurisdicionada: Ministério da Cultura. União de Negros Pela Igualdade.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Anhamona Silva de Brito (19671/OAB-BA), representando Alexandro da Anunciação Reis; Caliane Moura Nunes (65984/OAB-BA), representando Jeronimo da Silva Junior.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Alexandro da Anunciação Reis Marques, por Jeronimo da Silva Junior e pela União de Negros Pela Igualdade contra o Acórdão 3.867/2019-TCU-Primeira Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:



9.1. conhecer do recurso de revisão e, no mérito, dar-lhe provimento para tornar insubsistentes os itens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 3867/2019-TCU-Primeira Câmara;

9.2. julgar regulares com ressalvas as contas de Alexandro da Anunciação Reis Marques, de Jeronimo da Silva Junior e União de Negros Pela Igualdade, dando-lhes quitação, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.3. dar ciência deste Acórdão aos recorrentes e ao Ministério da Cultura.

9.4. arquivar o processo, nos termos do art. 169, III, do RI/TCU.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1071-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.098/2025-6

Natureza: Representação.

Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); J. N. Venancio Administração de Imóveis Ltda (06.945.555/0001-92).

Representação legal: Fellipe Matheus da Cunha Goncalves (59728/OAB-DF), Tharlen Jose Nolasco do Nascimento (65857/OAB-DF) e outros, representando J. N. Venancio Administração de Imóveis Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ANTT. CONTRATO DE LOCAÇÃO PARA ABRIGAR INSTALAÇÃO DA SEDE DA AGÊNCIA NO DISTRITO FEDERAL. TERMO ADITIVO COM PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA DA AVENÇA E EXERCÍCIO DE OPÇÃO DE COMPRA DO IMÓVEL. FALHAS PROCEDIMENTAIS E POSSÍVEL SOBREPREÇO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS AO DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. DENEGAÇÃO. DEFERIMENTO DE INGRESSO DA EMPRESA LOCADORA NA CONDIÇÃO DE TERCEIRO INTERESSADO. OITIVA DA AGÊNCIA REGULADORA E DA EMPRESA LOCADORA. NECESSIDADE DE REQUISIÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS



ESPECIALIZADOS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE METODOLÓGICA DOS LAUDOS DE AVALIAÇÃO CONTRATADOS PELA ANTT E DA ADEQUAÇÃO DOS VALORES DE MERCADO DE LOCAÇÃO E DE AQUISIÇÃO DO IMÓVEL. AUTORIZAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 1/2010, celebrado entre Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. (CNPJ: 06.945.555/0001-92), em 8/1/2010, com vigência até 2/9/2047, após oitavo termo aditivo (peça 3), no valor de R\$ 687.583.333,33, oriundo da Dispensa de Licitação 175/2009, cujo objeto é a locação do imóvel da sede da ANTT, com reversão patrimonial.

2. O Contrato em análise é referente a uma contratação regida pela Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o compras.gov.br.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o Contrato:

a) fundamentação jurídica utilizada pelo órgão para a dispensa de licitação é a Lei 8.666/1993, art. 24, inc. X;

b) houve pagamentos ao contratado de janeiro de 2010 até o presente momento (peça 2);
e

c) houve oito Termos Aditivos - TA (peça 35);

HISTÓRICO

4. O representante Subprocurador-Geral alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) dispensa irregular de licitação de aluguel de imóvel, com sucessivas prorrogações, em desacordo com a Lei 14.133/2021, em especial o art. 75; e

b) aluguel e aquisição do imóvel (reversão patrimonial) sem avaliações de mercado e sem um processo competitivo;

5. O representante Deputado Federal Gustavo Gayer (PL-GO) alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peças 6):

a) aluguel e compra de imóvel sem a devida licitação;

b) alteração do objeto contratual por meio de aditivo; e

c) suposto sobrepreço no valor de aquisição.

6. Os representantes trouxeram como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 1-4, 6.

7. O Subprocurador-Geral afirmou ainda que existia dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspendesse imediatamente** o objeto, com a seguinte



justificativa:

a) é necessária a atuação cautelatória do TCU, no sentido de que seja determinado à ANTT que se abstenha de realizar novos pagamentos do Contrato 1/2010 até que haja deliberação quanto à averiguação de possíveis irregularidades no oitavo termo aditivo.

8. O Deputado Federal Gustavo Gayer afirmou ainda que existia dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspendesse imediatamente** o objeto, com a seguinte justificativa:

a) proceda-se a análise detalhada desta operação, a fim de verificar a regularidade, a adequação do valor pago em relação ao mercado imobiliário, as razões para a dispensa da licitação e, caso identificadas irregularidades, que sejam tomadas as providências cabíveis para a reparação dos danos causados ao erário público.

9. Na instrução inaugural (peça 27), a Unidade Técnica (UT) AudContratações analisou a representação. Lá, entendeu-se que a representação poderia ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 82 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

10. Quantos aos pressupostos de medida cautelar, opinou-se pela configuração do perigo da demora e pelo afastamento do da demora reverso, propondo-se a realização de oitiva prévia, antes de se decidir o mérito da cautelar.

11. Em relação aos supostos indícios de irregularidade, percebeu-se que havia plausibilidade jurídica somente sobre:

a) a falha na pesquisa de preços, por não desconsiderar o valor mensal discrepante de R\$ 3.500.000,00, apresentado pela empresa CMP Construtora Marcelino Porto Ltda.;

b) falha no planejamento da contratação, pela ausência de verificação de viabilidade de um possível financiamento do imóvel por uma instituição financeira;

c) sobrepreço no valor da reversão patrimonial, por ter projetado a valor futuro e, posteriormente, trazido a VPL somente a parcela referente à reversão, a qual representava R\$ 402.502.067,42, do custo total projetado do oitavo TA ao Contrato 1/2010 de R\$ 1.615.053.768,58, isto é, apenas 24,92%, além de não ter considerado os valores pagos a título de aluguel entre 2011 e 2024, para fins de desconto no preço de compra o imóvel, levando a Entidade a aceitar uma proposta com indícios de que está acima do valor de mercado; e

d) cláusulas contratuais desproporcionais, a exemplo das: 3.3. e da 3.4., as quais preveem maior prejuízo para Administração Pública no caso de desfazimento do contrato; 10.2., a qual somente prevê o reajuste da parcela de reversão somente em caso de inflação (índices positivos, maiores que zero), desconsiderando os meses com variação negativa, isto é, sem compensar uns e outros.

12. Assim, propôs-se a realização de oitiva prévia e diligência (peça 27). Tal proposta foi parcialmente acolhida pelo Ministro relator Walton Alencar Rodrigues, o qual indeferiu o pedido de medida cautelar, porém deferiu a realização das demais medidas saneadoras propostas pela UT, convertendo a oitiva prévia em oitiva (peça 29).

13. Promovidas as oitiva e diligência quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta UT, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Requisição de informações à Caixa Econômica Federal.



14. Adiante-se que o contrato a ser analisado nesta instrução se trata de built to suit (BTS), isto é, aluguel sob medida, neste caso concreto, com direito de reversão.

15. O termo em inglês BTS, que pode ser entendido numa tradução livre por "construído para servir", refere-se a um tipo de contrato de locação, o qual determina que o locador vai entregar ao inquilino um imóvel personalizado para suas atividades.

16. Segundo a doutrina especializada, os contratos de BTS se dão de forma que o locatário contrata com locador a construção e/ou reforma substancial de uma edificação, conforme especificações dadas por aquele, que pagará a este, mensalmente, um valor que se destina a remunerar o uso do imóvel e amortizar o investimento realizado.

17. Esse conceito surgiu nos Estados Unidos da América, quando grandes corporações começaram a buscar imóveis feitos sob medida sem precisar investir diretamente na construção ou na compra de terrenos.

18. Portanto, nesta modalidade, o locador constrói ou reforma substancialmente um imóvel de sua propriedade, para que ele possa ser utilizado de acordo com suas peculiaridades, em um contrato de locação a longo prazo, com ou sem direito de reversão patrimonial. Ainda que não ocorra em todos os casos, na maioria das vezes já é entregue mobiliado, pronto para instalação do locatário.

19. É uma modalidade de contrato que, em regra, envolve significativos investimentos na construção ou adaptação do imóvel por parte do locador, sendo utilizada inicialmente na iniciativa privada, muitas vezes para atender demandas específicas de empresas ou indústrias, tais como sedes de bancos, depósitos, centros de distribuição, centros comerciais, supermercados, galpões em dimensões ou formatos específicos, dentre outras demandas que o inquilino não encontraria num anúncio regular de aluguel.

20. Feita essa breve introdução e contextualização, frise-se que os pontos principais questionados nesta contratação estão relacionados aos preços praticados na média do mercado. Para a análise dessas questões, têm-se utilizado os valores dos laudos de avaliações imobiliárias fornecidos por empresas especializadas, acostados aos autos deste processo pela ANTT (peças 38-46).

21. No âmbito deste processo, que trata da representação acerca de possível sobrepreço na aquisição de imóvel sede pela ANTT, localizada no Setor de Clubes Esportivos Sul, SCES lote 10 – trecho 3, Projeto Orla Polo 8 – Bloco A – Asa Sul – CEP: 70200-003, cumpre destacar a relevância de uma análise técnica aprofundada sobre os valores apresentados nos laudos de avaliação imobiliária fornecidos por empresas especializadas e acostados aos autos (peças 38-46).

22. A questão central reside na necessidade de verificar se os preços praticados na aquisição do imóvel estão em conformidade com a média do mercado, considerando os princípios da economicidade e da eficiência que regem a administração pública, porquanto esses servirão de base para futuras decisões desta Corte de Contas sobre o mérito do caso em voga.

23. Embora os laudos apresentados pela ANTT sejam documentos técnicos que visam embasar a decisão de aquisição, é imprescindível que o TCU se certifique da adequação da metodologia empregada nesses laudos e da fidedignidade dos valores neles contidos.

24. Para tanto, sugere-se a requisição de serviços técnicos especializados de avaliação imobiliária à Caixa Econômica Federal (CEF), com fundamento no art. 297 do Regimento Interno do TCU e no art. 101 da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992).

25. Esses dispositivos conferem ao Tribunal a prerrogativa de requisitar, sem ônus, serviços técnicos especializados de órgãos e entidades federais, garantindo suporte técnico qualificado para o exercício de sua competência institucional.



26. A CEF é amplamente reconhecida por sua expertise em avaliações imobiliárias, sendo uma referência nacional na aplicação de metodologias rigorosas e alinhadas às práticas do mercado. A requisição de seus serviços permitiria ao TCU verificar, de forma independente e imparcial, se os laudos apresentados pela ANTT foram elaborados com base em critérios técnicos adequados e se os valores neles indicados refletem a realidade do mercado imobiliário.

27. Tal medida seria essencial para assegurar que a aquisição do imóvel pela ANTT não tenha sido realizada com sobrepreço, evitando prejuízos ao erário e garantindo a observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública.

28. Adicionalmente, considerando a possibilidade de divergências entre os valores apresentados nos laudos da ANTT e os valores praticados no mercado, seria igualmente pertinente requisitar que a própria CEF realize uma avaliação direta do imóvel sede da ANTT.

29. Essa avaliação permitiria ao Tribunal obter um parâmetro técnico confiável e atualizado sobre o valor de mercado do imóvel, servindo como base para a análise comparativa com os laudos já apresentados nos autos. Tal iniciativa reforçaria a transparência e a robustez da análise técnica, contribuindo para a tomada de decisão fundamentada e alinhada aos interesses públicos.

30. Por fim, cabe ressaltar que a adoção dessas medidas encontra respaldo nos normativos que regem a atuação do TCU, os quais não apenas autorizam, mas também incentivam a utilização de serviços técnicos especializados de órgãos e entidades federais, como forma de garantir a qualidade e a precisão das análises realizadas pelo Tribunal.

31. A aplicação desses dispositivos no presente caso seria plenamente justificável, dada a complexidade da matéria e a necessidade de assegurar que os valores envolvidos na aquisição do imóvel estejam em conformidade com a realidade do mercado.

32. Diante do exposto, propor-se-á que seja **requisitada à Caixa Econômica Federal a prestação de serviços técnicos especializados de avaliação imobiliária**, tanto para verificar a metodologia dos laudos apresentados pela ANTT (peças 38-46) como para realizar uma avaliação independente do imóvel em questão. Tal medida contribuirá significativamente para a elucidação dos fatos e para a garantia de que os recursos públicos estão sendo aplicados de forma eficiente e econômica.

I.2. Postergação do exame das oitivas e diligências realizadas.

33. Foram encaminhados, em 10/3/2025, os ofícios de oitiva à UJ (peça 31) e à JNV (peça 30), acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 34-75, e a JNV o documento acostado à peça 76.

34. Todavia, em razão da complexidade da matéria, do grande vulto da contratação, e da necessidade de se conferir a confiabilidade dos laudos e sua compatibilidade com o mercado, deixar-se-á para realizar a análise das repostas enviadas pela ANTT e JNV, após a resposta à requisição à Caixa Econômica Federal, conforme detalhado acima.

CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, será requisitada à Caixa Econômica Federal a **prestação de serviços técnicos especializados de avaliação imobiliária**.

36. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

37. O pedido de ingresso aos autos, formulado pelos procuradores Alberto Malta e Davi



Ory como parte interessada no presente processo (peça 9, p. 2-4), foi deferido pelo Ministro relator, conforme o seu Despacho (peça 29, p. 6).

38. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

39. Não houve pedido de sustentação oral.

40. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Em virtude do exposto, propõe-se:

41.1. **requisitar** à Caixa Econômica Federal a prestação de serviços técnicos especializados, com fundamento no art. 297 do Regimento Interno do TCU e no art. 101 da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), para que envie no prazo de **quinze dias** as informações abaixo:

a) verificar se metodologia utilizada nos laudos apresentados pela ANTT (peças 38-46) obedecem a critérios técnicos adequados, e se os valores neles indicados refletem a realidade do mercado imobiliário; e

b) avaliar o valor médio de aluguel e de venda do imóvel sede da ANTT, localizado no Setor de Clubes Esportivos Sul, SCES lote 10 – trecho 3, Projeto Orla Polo 8 – Bloco A – Asa Sul – CEP: 70200-003;

41.2. **encaminhar** cópia da presente instrução, bem como da instrução anterior (peça 27), e dos laudos de avaliações imobiliária emitidos pelas empresas especializadas (peças 38-46) à Caixa Econômica Federal, a fim de embasar sua resposta.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, cumulada com pedido de medida cautelar, contra possíveis irregularidades ocorridas após a formalização do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 1/2010, firmado em 30/9/2024, entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. (J.N.), cujo objeto é prorrogação de contrato de locação do imóvel onde instalada a sede da ANTT, com previsão de pagamento de aluguel e de parcela referente à compra do imóvel (reversão patrimonial).

O Contrato Administrativo 1/2010 foi firmado entre a ANTT e a empresa J.N. em 8/10/2010, com dispensa de licitação, fundamentada no artigo 24, inciso X, da Lei 8.666/1993 combinado com a Lei 8.245/1991. O ajuste inaugural teve por finalidade locação de imóvel sob medida, também conhecida como locação sob regime *built to suit*, com entrega de terreno e edificação de prédio que atenda às específicas necessidades de instalação e localização da sede da Agência reguladora no DF.

O prazo inicial de vigência foi de 75 (setenta e cinco) meses, com 15 (meses) de carência e 60 (sessenta) meses referentes ao efetivo aluguel do imóvel. O preço original de locação mensal do imóvel foi de R\$ 1.170.467,07 (um milhão cento e setenta mil quatrocentos e sessenta sete reais e sete centavos).

A Cláusula Vigésima Primeira do instrumento original previu, ainda, a faculdade de a locatária exercer a opção de compra do imóvel, dentro do período de vigência do contrato, devendo, para tanto, apresentar à locadora 3 (três) laudos de avaliação do imóvel por empresas especializadas.

Desde então, o contrato sofreu 8 (oito) aditamentos, os quais previram, essencialmente, atualização de valores das prestações mensais, bem como prorrogações do ajuste.



O Oitavo Termo Aditivo prorrogou o contrato de locação inicial (Contrato 1/2020) por mais 22 (vinte e dois) anos, 11 meses e 1 dia, com início em 1º/10/2024 e término em 2/9/2047, com previsão de reversão do imóvel ao patrimônio público, ao final do prazo da avença.

Para tanto, foram estabelecidas as seguintes condições de pagamento: a partir de 1º de janeiro de 2025, o valor mensal da contratação passou a ser de **R\$ 2.500.000,00** (dois milhões e quinhentos mil reais), dos quais **R\$ 1.741.766,56** (um milhão, setecentos e quarenta e um mil setecentos e sessenta e seis reais e cinquenta e seis centavos) **aludem ao valor de locação** do imóvel e **R\$ 758.233,44** (setecentos e cinquenta e oito mil duzentos e trinta e três reais e quarenta e quatro centavos) **correspondem à parcela destinada à aquisição** do imóvel (reversão patrimonial).

Ao final do período aditivado, seria desembolsado, em termos históricos, o valor global de R\$ 687.583.333,33 (seiscentos e oitenta e sete milhões, quinhentos e oitenta e três mil trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos).

Em linhas gerais, o Ministério Público junto ao TCU questionou os seguintes pontos do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 1/2010:

a) pagamento adicional de mais de R\$ 200 milhões para que a ANTT incorpore o imóvel alugado ao patrimônio público, considerando o desembolso de 275 parcelas mensais (22 anos e 11 meses), no valor de R\$ 758.233,44, a título de reversão patrimonial;

b) longo período de vigência de contrato de locação, oriundo de dispensa de licitação, o qual irá perdurar de 2010 a 2047, com dispêndio de valores materialmente elevados;

c) não enquadramento do caso concreto em análise às hipóteses de dispensa de licitação elencadas no artigo 75 da Lei 14.133/2021, não tendo havido pesquisa prévia de mercado ou realizados os procedimentos necessários, a fim de que outros interessados na locação ou venda de imóvel à ANTT possam participar de processo competitivo.

Por tal, requer o *Parquet* especializado o deferimento de medida cautelar, a fim de que a autarquia se abstenha de realizar novos pagamentos das obrigações estipuladas no Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 01/2010, até deliberação de mérito pelo Tribunal.

Na mesma linha, o Deputado Federal Gustavo Gayer, mediante Ofício nº 01/2025 -GDGG (peça 6), com base em evidências extraídas de reportagem do jornal Metrôpoles, edição de 31/12/2024, requer ao TCU análise detalhada da regularidade da operação questionada nesta representação, incluindo a adequação do valor pago em relação ao mercado imobiliário, razões para dispensa de licitação e, caso identificadas irregularidades, adoção de medidas reparadoras de dano causado ao Erário.

A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), após verificar a presença dos requisitos de admissibilidade e relevância, analisou os pressupostos da medida cautelar, bem como as informações que foram antecipadamente encaminhadas pela Agência Reguladora e pela empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Limitada.

A Unidade Técnica identificou a presença do *periculum in mora*, em razão de risco de a ANTT arcar com pagamento de multa de 25% de todas as parcelas restantes de aluguéis, além de perda de todos os pagamentos feitos a título de reversão patrimonial, caso haja rescisão do ajuste, conforme previsão contida no item 3.3 do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 01/2010.

Considera não haver *periculum in mora* reverso ante a possibilidade de suspensão de pagamento da parcela destinada à aquisição do imóvel (reversão patrimonial), mantendo-se, apenas, o pagamento da parcela alusiva aos aluguéis.

Reputa configurado o pressuposto do *fumus boni iuris* em relação aos indícios de irregularidade abaixo descritos:



- inadequação metodológica da pesquisa do preço de mercado de locação do imóvel, empregada pela ANTT junta a avaliadores independente, por não haver desconsiderado valor discrepante de uma das estimativas, a qual pode ter distorcido a média dos valores aferidos;
- possível sobrepreço decorrente de pagamento conjunto do valor aluguel e de parcela de reversão patrimonial, a partir da celebração do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 01/2010;
- falha no planejamento da contratação, oriunda da ausência de verificação de viabilidade de financiamento do imóvel por instituição financeira;
- desequilíbrio e desproporcionalidade das cláusulas contratuais de natureza penal, em desfavor da Administração, em caso de desfazimento da avença.

Por fim, a Unidade Técnica propôs conhecer da representação, promover a oitiva prévia da ANTT, com fundamento no artigo 276, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal, para que se manifestasse sobre as falhas apontadas na instrução, com destaque para o indício de sobrepreço decorrente da superavaliação do valor de aquisição do imóvel, após a formalização da opção de compra pela Administração por meio do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 01/2010.

A Unidade instrutiva propôs a realização de diligências à ANTT para que apresentasse, além de documentos referente ao Contrato 1/2010, informações sobre: elementos concretos para análise do perigo da demora reverso, tais como, existência de decisão judicial ou administrativa suspensiva do aditivo em exame; estágio atual da contratação; e motivo de alteração do índice de reajuste da parcela de reversão patrimonial para IGP-M.

Por fim, a AudContratações sugeriu o deferimento do pedido de ingresso nos autos da empresa locadora, J.N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda., na condição de terceiro interessado (peça 9).

Mediante despacho à peça 29, conheci da peça inaugural como representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade.

Em exame preliminar, indeferi pedido de medida cautelar formulada pelo representante.

Verifiquei que a ANTT, após consultar, sem sucesso, a Secretaria de Patrimônio da União sobre disponibilidade de imóvel público que pudesse abrigar suas instalações, aprovou processo de dispensa de licitação fundamentada no artigo 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, combinado com Lei 8.245/1991, o qual resultou na celebração do Contrato Administrativo 1/2010.

O próprio instrumento inicial (peça 2, pág. 8) previu, em sua Cláusula Vigésima Primeira, a possibilidade de a contratante exercer a opção de compra do imóvel, dentro da vigência do contrato, devendo, para tanto, apresentar à locadora 3 (três) laudos de avaliação de empresas especializadas.

Ao revés do que alegou o representante, não há falar em burla à regra de licitação estampada no artigo 2º da Lei 14.133/2021, mesmo após as sucessivas prorrogações do Contrato Administrativo 01/2010 e posterior formalização da opção de compra do imóvel. Tampouco houve celebração do Oitavo Aditamento ao Contrato 01/2010 sem prévia avaliação do valor de locação e de compra.

O Contrato Administrativo 01/2010 e respectivos aditivos estão regulados pela Lei 8.666/1993 e pela Lei 8.245/1991, conforme assegura o artigo 190 da Lei 14.133/2021 (nova Lei Geral de Licitações e Contratos), ao prever que permanecerá regido pela lei revogada os ajustes celebrados sob égide da norma legal anterior, o que obviamente inclui os seus aditamentos.

A possibilidade jurídica da celebração de contrato de locação sob medida, antes mesmo de sua positivação no mundo jurídico, com a inclusão do artigo 54-A da Lei de Locações, pela Lei 12.744/2012, já era admitida pela jurisprudência desta Corte de Contas, observadas determinadas



condições, como se verifica no Acórdão 1.301/2013-Plenário, relatado pelo E. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. A partir de então, consolidou-se como contrato de locação diferenciada, distinta das locações comuns, por envolver operação complexa, sujeita a regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal, conforme Acórdão 755/2023-TCU-Plenário, relator E. Ministro Antonio Anastasia.

Nessa vereda, a contratação direta da locação sob medida em análise foi fundamentada no artigo 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, combinado com a Lei 8.245/1991, e justificada pelas dificuldades de a ANTT encontrar imóvel apropriado, seja no âmbito do acervo imobiliário da União, seja no mercado privado, que atendessem às necessidades específicas de área útil e localização da Agência reguladora na capital federal. Os preços de locação foram inicialmente justificados por meio de pesquisa prévia de avaliadores independentes.

Considerando que opção de compra do imóvel já estava expressamente consignada na Cláusula Vigésima Primeira do instrumento inicial da avença, tendo sido legitimamente exercida pela ANTT ao celebrar Oitavo Termo Aditivo ao ajuste, não identifiquei ocorrência de inovação contratual, à revelia da lei de licitações.

A Agência reguladora, antes mesmo de formalizar o Oitavo Termo Aditivo, cuidou de realizar nova consulta prévia à Secretaria de Patrimônio da União, sem que lograsse encontrar imóvel público disponível com as características similares ao prédio que atualmente ocupa.

Os valores de locação e de aquisição do prédio locado sob medida à ANTT pela empresa J. N. foram também previamente aferidos por empresas contratadas pela Agência reguladora, ainda que a estimativa possa padecer de alguma inconsistência metodológica.

Quanto ao prazo de duração do contrato de locação sob medida, a avença não está submetida a períodos de vigência previamente estabelecidos pela Lei 8.666/1993, pois não se trata de serviços típicos de prestação continuada no âmbito da Administração, muito menos de ajustes adstritos aos respectivos créditos orçamentários. A Lei 8.245/1991 não fixou prazo máximo de vigência do ajuste da espécie, nem limite para aditamentos. Com efeito, por ser contrato de locação atípica e normalmente vocacionada à reversão patrimonial em favor do locatário, a vigência é estipulada a partir do cálculo do período necessário à amortização do investimento realizado pelo locador.

Mesmo assim, a ANTT precaveu-se em obedecer ao prazo limite de 35 anos dessa modalidade específica de locação, estabelecida pelo artigo 9º, inciso III, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 103/2022. Dessa forma, somando-se o prazo total de vigência do Contrato 01/2010, desde a disponibilização do imóvel para uso, ao final do período de carência, em 2012, até o termo final de vigência (2047), já considerada a prorrogação do Oitavo Termo Aditivo, chega-se ao prazo total de duração da avença de, de 35 anos, que respeita o limite estabelecido pela referida Instrução Normativa.

Asseverei, portanto, que, à época, o único ponto sensível capaz de fundamentar o requisito do *fumus boni iuris* seria o fato de o Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 01/2010 prever pagamento mensal de quantia que alberga parcela equivalente à locação do imóvel e outra parcela referente à aquisição do bem locado pela autarquia (reversão patrimonial).

A locação sob medida distingue-se das locações comuns justamente porque o preço dos aluguéis, além de remunerarem o locador pelo uso do imóvel, também abrangem o pagamento dos custos de aquisição do terreno e de amortização dos investimentos realizados na edificação do prédio. Nessa vereda, não faria sentido incluir a parcela alusiva à reversão patrimonial.

A ANTT, no intuito de justificar a adequação do valor de aquisição ao preço de mercado, estimou o montante a ser despendido considerando, somente, a parcela referente à reversão



patrimonial, sem levar em conta o fato de que os valores pagos a título de aluguéis também remuneraram a amortização dos investimentos realizados pela locadora na aquisição do terreno e na construção do imóvel.

A Agência projetou o desembolso global a ser pago com a parcela de reversão patrimonial, a partir da vigência do Oitavo Termo Aditivo, corrigido pelo IGP-M médio, após 22 anos, chegando ao valor de **R\$ 402.502.067,42**, o qual estaria abaixo do preço médio de mercado, de R\$ 408.333,333,33 (peça 15, pág. 3).

Ocorre que o desembolso total da parcela de reversão patrimonial corresponde apenas a 24,92% do custo total projetado do Contrato 1/2010, o qual abrange não somente a parcela de reversão patrimonial, mas também a parcela de aluguel. Somando essas duas parcelas e projetando-as ao longo do período restante do contrato, chega-se ao montante de **R\$ 1.615.053.768,58**, conforme a tabela constante do item 4.15.3.1. da referida Nota Técnica (peça 15, p. 5), e análise empreendida por esta Unidade Técnica na planilha de Excel (22022574) constante do processo SEI 50500.306961/2023-67.

Demais disso, a ANTT já pagou R\$ 304.240.414,86, desde 2011 até o fim de 2024, a título de aluguéis, o qual deveria considerado pela empresa locadora para fins de desconto. Essa quantia corresponde a 74,50% do valor médio de mercado do referido imóvel. Embora também não se possa desconsiderar o alto custo do capital investido.

A plausibilidade dessas evidências aponta, a princípio, para a antieconomicidade da operação negocial realizada partir do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 01/2010, o que exigirá manifestação tanto da ANTT como da empresa J.N. Venâncio Administração de Imóveis Limitada.

Contudo, não identifiquei o pressuposto do *periculum in mora*, pois eventual confirmação da discrepância de valor da prestação mensal do contrato, em relação ao valor que seria adequado para a aquisição do imóvel pela ANTT, poderá ensejar proposta de determinação à autarquia para que renegocie a avença com a contratada, a fim de corrigir o valor da prestação mensal e deduzir das parcelas vincendas eventuais pagamentos indevidos que já tenham sido realizados.

Considerarei, ainda, que o contrato vigorará por mais 22 anos e 11 meses, havendo, assim, tempo suficiente para que sejam feitas as devidas compensações de pagamentos indevidos, caso este Tribunal venha confirmar, no mérito, a irregularidade.

Também verifiquei a presença do *periculum in mora reverso* na medida em que a adoção de eventual medida suspensiva de pagamento, ainda que parcial, de obrigação pecuniária prevista no Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 01/2010 poderia implicar risco de paralisação de contrato de locação, com possíveis questionamentos judiciais, podendo gerar interrupção de atividades da Agência reguladora. A disponibilidade de imóvel com as instalações apropriadas é essencial para desempenho de missão institucional da ANTT.

Assim, deneguei pedido de adoção de medida cautelar, por ausência de convergência dos pressupostos ao seu deferimento.

Autorizei o pedido de ingresso nos autos, como terceiro interessado, da empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda., com fundamento no artigo 46 do Regimento Interno do TCU.

Ordenei a realização da oitiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com base no artigo 250 do Regimento Interno do TCU, para que se manifeste sobre os seguintes pontos identificados na instrução da Unidade Técnica:

- sobrepreço no valor prestação mensal definido pelo Oitavo Termo Aditivo ao Contrato 01/2010, por ter projetado a valor futuro e, posteriormente, trazido a Valor Presente Líquido (VPL) somente a parcela referente à reversão, a qual representava R\$ 402.502.067,42, do custo total



projetado do referido aditamento, de R\$ 1.615.053.768,58, isto é, apenas 24,92%, além de não ter considerado os valores pagos a título de aluguel entre 2011 e 2024, para fins de desconto no preço de compra o imóvel, levando a Entidade a aceitar uma proposta com indícios de que está acima do valor de mercado, em afronta à Lei 8.666/1993, art. 24, inc. X; e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 5948/2014-TCU-2ª Câmara;

- existência de cláusulas contratuais desproporcionais, a exemplo das: 3.3. e da 3.4., as quais preveem maior prejuízo para Administração Pública no caso de desfazimento do contrato; 10.2., a qual somente prevê o reajuste da parcela de reversão somente em caso de inflação (índices positivos, maiores que zero), desconsiderando os meses com variação negativa, isto é, sem compensar uns e outros; em afronta aos princípios da economicidade, eficiência, supremacia do interesse público sobre o privado, comutatividade, boa-fé objetiva, moralidade, equilíbrio e equidade contratual, previstos na Constituição Federal de 1988, arts. 37, 70 e 71; Lei 8.666/1993, art. 3º; na Lei 10.406/2002, arts. 113, 421 e 422;

- falha na pesquisa de preços, por não desconsiderar o valor mensal discrepante de R\$ 3.500.000,00, apresentado pela empresa CMP Construtora Marcelino Porto Ltda, a qual contaminou a média mensal do aluguel, situação que levou a ANTT a aceitar uma parcela mensal acima da real média do mercado, em afronta à IN Seges/ME 73/2020, art. 6º, caput e §§ 2º e 3º; e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 403/2013-TCU-1ª Câmara, 2943/2013 e 868/2013, os dois últimos do Plenário deste Tribunal; e

- falha no planejamento da contratação, pela ausência de verificação de viabilidade de um possível financiamento do imóvel por uma instituição financeira e da compra imediata de imóvel para atender as suas necessidades, em vez da locação, em afronta aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade, seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Constituição Federal de 1988, arts. 37, 70 e 71; Lei 8.666/1993, art. 3º.

Autorizei a realização oitiva da empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda., com fundamento no artigo 250 do Regimento Interno do TCU, para, querendo, apresentar manifestação sobre os pontos questionados na representação e analisados pela Unidade Técnica, encaminhando-lhe cópia da instrução.

Por fim, deferi a realização das demais medidas saneadoras propostas pela Unidade instrutiva.

As manifestações da ANTT e da empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda., em resposta às oitivas, constam das peças 34/76.

Antes, porém, de analisar as respostas da unidade jurisdicionada e do terceiro interessado, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações houve por bem propor ao Tribunal requisitar à Caixa Econômica Federal a prestação de serviços técnicos especializados, com fundamento no art. 101 da Lei Orgânica do TCU e no art. 297 do Regimento Interno do TCU.

- verificar se metodologia utilizada nos laudos apresentados pela ANTT (peças 38-46) obedecem a critérios técnicos adequados, e se os valores neles indicados refletem a realidade do mercado imobiliário;

- avaliar o valor médio de aluguel e de venda do imóvel sede da ANTT, localizado no Setor de Clubes Esportivos Sul, SCES lote 10 – trecho 3, Projeto Orla Polo 8 – Bloco A – Asa Sul – CEP: 70200-003.

A medida preliminar se justifica ante a complexidade da matéria, do grande vulto da contratação, e da necessidade de se conferir a confiabilidade dos laudos de avaliação imobiliários e sua compatibilidade com o mercado.



Pelas razões expostas, adiro à essência da proposta da Unidade Técnica, sem embargo de acrescentar alguns ajustes. Na condição de empresa pública federal especializada e detentora de larga experiência e conhecimento na apreciação de imóveis sob sua responsabilidade, pode a Caixa Econômica Federal oferecer valiosos subsídios a esta Corte de Contas quanto à análise técnica, imparcial e independente sobre a adequação metodológica dos laudos de avaliação imobiliária contratados pela ANTT, bem como da adequação mercadológica dos valores dele resultantes.

Tal avaliação faz-se imprescindível para que o Tribunal possa firmar convicção acerca da regularidade técnica e adequação ao mercado imobiliário dos valores ajustados desde a origem do Contrato Administrativo 1/2010, firmado entre a ANTT e a empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda., sobretudo os valores acordados com a celebração do Oitavo Termo Aditivo à avença, a partir do qual a Agência Reguladora, ao formalizar a opção de compra do imóvel por ela ocupado, obrigou-se a pagar, por mais de 22 anos, montante correspondente ao somatório da parcela referente a aluguéis e outra alusiva à aquisição do bem, esta denominada de reversão patrimonial.

Após a conclusão e envio a esta Corte de Contas do relatório técnico a ser produzido pela Caixa, a Unidade Técnica deverá submetê-lo à ANTT e à empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. para querendo, apresentarem contrarrazões, em homenagem à ampla defesa e ao contraditório.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1072/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.098/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); J. N. Venancio Administração de Imóveis Ltda (06.945.555/0001-92).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Fellipe Matheus da Cunha Goncalves (59728/OAB-DF), Tharlen Jose Nolasco do Nascimento (65857/OAB-DF) e outros, representando J. N. Venancio Administração de Imóveis Ltda.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, cumulada com pedido de medida cautelar, contra possíveis irregularidades ocorridas após a formalização do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 1/2010, firmado em 30/9/2024, entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. (J.N.), cujo objeto é prorrogação de contrato de locação do imóvel situado no Setor de Clubes Esportivos Sul, Trecho 3 Lote 10, Projeto Orla, Polo 8, em Brasília/DF,



com previsão de pagamento de aluguel e de parcela referente à compra do imóvel (reversão patrimonial);

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

9.1. conhecer da representação interposta pelo Ministério Público junto ao TCU e pelo Deputado Federal Gustavo Gayer, com fundamento no artigo 82 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 235 e 237, incisos III e VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e artigo 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

9.2. requisitar à Caixa Econômica Federal a prestação de serviços técnicos especializados, sem quaisquer ônus, com fundamento no art. 297 do Regimento Interno do TCU e no art. 101 da Lei 8.443/1992, para que envie ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as informações abaixo:

9.2.1. verificar se a metodologia utilizada nos laudos de avaliação imobiliária de empresas contratadas pela Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (peças 38-46), que fundamentaram a celebração do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 1/2010, firmado em 30/9/2024, entre a Agência e a empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda., obedeceram a normas e a critérios técnicos adequados e se os valores neles indicados refletem a realidade do mercado imobiliário;

9.2.2. avaliar se o valor médio dos aluguéis pagos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) à empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda., pela locação do imóvel situado no Setor de Clubes Esportivos Sul, SCES lote 10 – trecho 3, Projeto Orla Polo 8 – Bloco A – Asa Sul – CEP: 70200-003, desde a celebração do Contrato Administrativo 1/2010, até o dia anterior à formalização do Oitavo Termo Aditivo ao referido ajuste contratual, estão condizentes com o valor médio de mercado para o mesmo tipo de imóvel e finalidade da locação comercial (construção sob medida ou na modalidade *Built to Suit*);

9.2.3 avaliar se o valor presente dos fluxos de caixa recebidos pelo empreendedor (aluguéis de 2011 a 2024) e pagamentos futuros até 2047, a serem realizados pela ANTT à empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. até a data final da avença, a partir da formalização do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 1/2010, cuja quantia mensal é composta pela adição da parcela de aluguel com a parcela referente à reversão patrimonial, corresponde ao valor de mercado de aquisição do imóvel situado no Setor de Clubes Esportivos Sul, SCES lote 10 – trecho 3, Projeto Orla Polo 8 – Bloco A – Asa Sul – CEP: 70200-003;

9.2.4. apresentar outras considerações que entender pertinentes;

9.3. encaminhar à Caixa Econômica Federal cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, das instruções da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 27/28 e 78/80), bem como dos laudos de avaliações imobiliária emitidos pelas empresas especializadas contratadas pela ANTT (peças 38-46), a fim de subsidiar a análise e elaboração dos serviços técnicos requisitados pelo Tribunal;

9.4. ordenar à da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que, após o envio ao Tribunal das conclusões dos trabalhos a serem realizados pela Caixa Econômica Federal, seja franqueada ampla vista à ANTT e à empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. para, querendo, apresentar contrarrazões; e

9.5. dar ciência desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à empresa J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. e ao representante.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1072-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 019.375/2023-9

Natureza: Denúncia.

Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Conselho Curador dos Honorários Advocatícios; Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União.

Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).

Representação legal: Hugo Mendes Plutarco (25.090/OAB-DF), representando Anpprev – Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais; Rafael Naves Navarro (78.695/OAB-DF), Arthur Lima Guedes (18.073/OAB-DF) e outros, representando Conselho Curador dos Honorários Advocatícios; Kamilla Ferreira Guimaraes (77.094/OAB-DF) e Marcelo Cama Proença Fernandes (22.071/OAB-DF), representando Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – Anafe; Lucas Lacerda Esteves (68.416/OAB-DF), Edilene Rossi Lacerda (15.074/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Advogados da União – Anauni.

SUMÁRIO: DENÚNCIA ACERCA DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES QUANTO AO PAGAMENTO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA, GERIDOS PELO CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS (CCHA). DÉCIMA TERCEIRA COTA DO HONORÁRIO DE SUCUMBÊNCIA EM COMPLEMENTAÇÃO À GRATIFICAÇÃO NATALINA. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE RESPEITO AO TETO DE REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ORIENTAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO



Transcrevo, a seguir, a instrução de mérito subscrita de forma uníssona no âmbito Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal (peças 45-47):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia acerca de supostas irregularidades quanto ao pagamento dos honorários de sucumbência, geridos pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA).

HISTÓRICO

2. A denúncia (peça 1) dá notícia de que os honorários de sucumbência estariam sendo utilizados para fins de composição do montante pago a título de 13º salário (gratificação natalina) aos agentes públicos que percebem esta vantagem (Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil, bem como aos ocupantes dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43/2001), em possível infringência ao disposto no art. 29, parágrafo único, da Lei 13.327/2016. Por esse motivo, teria havido grande diferença da quantia paga aos servidores mencionados no mês de referência de novembro/2022, a título de “Distribuição de Saldo de Honorários Advocatícios Referente a Outubro/2022”, quando comparada aos pagamentos anteriores e posteriores realizados mediante esta rubrica.

3. Esta Especializada diligenciou preliminarmente o CCHA e a Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União, em busca dos seguintes esclarecimentos (peças 7 e 8):

1.1 Os honorários de sucumbência, geridos pelo Conselho Curador de Honorários Advocatícios (CCHA), estão sendo utilizados para fins de composição do montante pago a título de 13º salário [gratificação natalina] aos agentes públicos que percebem esta vantagem [Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil, bem como aos ocupantes dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43, de 6 de setembro de 2001], em eventual infringência ao disposto no art. 29, parágrafo único, da Lei 13.327/2016? Se sim, solicita-se os bons préstimos de informar a fundamentação legal que autoriza este pagamento.

1.2 Apresentar a razão fática, legal e/ou normativa, a demonstrar a regularidade dos valores pagos aos advogados públicos da União, a título de “Distribuição de Saldo de Honorários Advocatícios Referente a Outubro/2022”, justificando a razão pela qual houve grande diferença da quantia paga aos servidores mencionados no parágrafo anterior, no mês de referência novembro/2022, quando comparada aos pagamentos anteriores e posteriores realizados mediante esta rubrica.

4. Adicionalmente, solicitou-se o que se segue à Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União (peça 8):

1.3 Encaminhar memória de cálculo utilizada para fins de abate de teto remuneratório do servidor de CPF 133.963.738-39 - matrícula 1322452-, então escolhido aleatoriamente, referente ao mês de novembro de 2022, acompanhada da fundamentação legal e/ou normativa que justifiquem os cálculos, haja vista que, neste mês, conforme consta do Portal da Transparência, este servidor recebeu de honorários advocatícios a quantia de R\$ 23.709,23 [que se aproxima do dobro da quantia paga em dezembro de 2022, qual seja, R\$ 11.979,19], e o respectivo abate de teto correspondeu a apenas R\$ 1.534,76.

5. A Secretaria de Controle Interno da AGU, em resposta (peça 17), encaminhou Despacho da Diretoria de Gestão de Pessoas, vazado nos seguintes termos (peça 18):

10. Nesse sentido, cabe informar que, no mês de novembro de 2022, por meio do Ofício CCHA nº 40/2022, do Presidente do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (seq. 23), foi enviada à AGU planilha contendo a relação de beneficiários, contemplando duas colunas, sendo uma delas referente aos honorários advocatícios distribuídos a título do rateio ordinário e outra do rateio extraordinário, nos termos dos atos normativos aplicáveis.

11. Assim, foram adotadas providências habituais para inclusão das informações no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, como "Remuneração extra-SIAPE", para fins de cálculo teto, no que se refere à parcela a título de honorários advocatícios do rateio ordinário.

12. Quanto à parcela de rateio extraordinário, foi realizada articulação com o Ministério da Economia, fazendo constar o valor como "Remuneração extra-SIAPE", a ser considerado na folha

da gratificação natalina, uma vez que essa parcela extraordinária, dada a natureza remuneratória dos honorários, é equivalente ao 13º salário, nesse caso, somado para fins de abate teto juntamente com as demais rubricas de gratificação natalina.

13. Desta forma, as regras de abate teto foram aplicadas nas duas folhas, referentes ao rateio ordinário e rateio extraordinário, seguindo o modo habitual de operacionalização do SIAPE, nas mesmas regras.

14. Relativo à solicitação: *"1.3 Encaminhar memória de cálculo utilizada para fins de abate de teto remuneratório do servidor de CPF 133.963.738-39 - matrícula 1322452-, então escolhido aleatoriamente, referente ao mês de novembro de 2022"*, seguem anexos o comprovante da ficha financeira e a memória de cálculo.

15. A respeito da fundamentação legal e/ou normativa que justifique os cálculos utilizados para fins de abate teto, estes são realizados conforme regras do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, como preconiza o art. 37, inciso XI da Constituição Federal de 1988 e a Portaria Normativa SRH/MP nº 02, de 08 de novembro de 2011.

16. Acerca da solicitação para: *"demonstrar a regularidade dos valores pagos aos advogados públicos da União, a título de "Distribuição de Saldo de Honorários Advocatícios Referente a Outubro/2022"*, reputa-se que o pagamento de honorários e a aplicação do teto constitucional observou todas as normas de regência da espécie.

6. O Conselho Curador dos Honorários Advocatícios manifestou-se conforme segue, essencialmente (peça 19, p. 3):

- A Gratificação Natalina é compatível com o regime de subsídio instituído pela combinação dos arts. 37, inciso XI, e 39, § 4º, da CF. Tal verba compõe a totalidade de vencimentos dos Advogados Públicos Federais e não se confunde com outras gratificações ordinárias. Ela corresponde, portanto, a uma 13ª percepção legítima de valores por parte dos Advogados Públicos Federais, submetida a teto específico.
- O art. 29, da Lei nº 13.327/2016, tem por finalidade somente excluir as verbas sucumbenciais da base de cálculo para pagamento de verbas arcadas pela Administração Pública.
- A distribuição de honorários advocatícios sucumbenciais por meio de rateio extraordinário da remuneração por performance é realizável a qualquer tempo, nos exatos termos do art. 7º, da Resolução CCHA nº 03/2016 e a distribuição foi feita em respeito ao teto aplicado à percepção da 13ª parcela de vencimento, recebida sob a nomenclatura de Gratificação Natalina.
- Compete à AGU a realização do controle e fiscalização do “abate teto” por meio das variáveis por ela controladas.

7. Em suma, alega o CCHA que não se trata, a rigor, do pagamento de uma gratificação natalina, mas sim de uma 13ª quota, em regime de “rateio extraordinário”, realizado em mero paralelismo à existência da gratificação natalina (com a qual não se confunde), e efetuada para premiar a boa performance dos advogados públicos. Veja-se a seguinte passagem da peça apresentada pela entidade (peça 19, p. 13, destaques do original):

36. O CCHA não distribuiu valores a Advogados Públicos Federais sob o pretexto de pagamento ou complementação de pagamento de Gratificação Natalina. Gratificação e honorários são distintos.

37. O rol de atribuições do CCHA está muito bem-posto nos incisos do art. 34, da Lei nº 13.327/2016, que não acomodam a flexibilidade necessária para permitir-lhe ocupar o espaço e os deveres reservados com exclusividade à Administração Pública.

38. Logo, nenhum rateio de verbas sucumbenciais promovido até hoje pelo CCHA serviu para composição do montante devido a título de Gratificação Natalina.

39. É bem verdade, por outro lado, que o CCHA distribuiu aos Advogados Públicos uma décima-terceira quota de honorários sucumbenciais, em novembro de 2022.

40. Não que tal pagamento tenha ou acompanhe a natureza jurídica da Gratificação Natalina. **Tal pagamento, ao contrário, pressupõe a 13ª percepção de valores por parte dos Advogados Públicos por meio da Gratificação Natalina, bem como a existência do teto específico para essa 13ª parcela, para realizar um rateio extraordinário da remuneração por performance, realizável a qualquer tempo, nos exatos termos do art. 7º, da Resolução CCHA nº 03/ 2016.**



41. Para conformidade do aludido rateio extraordinário ao teto remuneratório, o CCHA considerou a média das últimas 12 (doze) distribuições efetivadas, as quais, matematicamente e juridicamente, mantiveram-se fiéis ao art. 37, inciso XI, da CF.

(...)

45. O pagamento desses honorários sucumbenciais aos Advogados Públicos está condicionado não somente ao êxito judicial que originou o desembolso da verba pela parte adversa perdedora, mas também ao desempenho da instituição como um todo. Trata-se de vetor propulsor de qualidade e eficiência da máquina pública o que, por certo, reverte-se em benefício da coletividade.

(...)

47. É com isso em mente que o CCHA pauta a sua atividade. E é também sob esse enfoque que a partilha dos honorários sucumbenciais regulada pela Lei nº 13.327/2016 deve ser compreendida. Todos os rateios, ordinários e extraordinários, estão mandatoriamente vinculados aos critérios de eficiência trazidos no art. 36 daquela lei (parágrafo único, do art. 7º, da Resolução CCHA nº 03/2016).

(...)

50. Diante do retorno positivo de seu Conselho Fiscal e do comprovado atendimento das metas institucionais pela AGU, foi então deliberado e aprovado o rateio extraordinário, a título de décima-terceira quota, atenta aos limites específicos, em montante correspondente à média dos 12 (doze) rateios antecedentes.

51. Por fim, e não menos importante, é preciso lembrar que o cálculo do “abate teto” não é feito pelo CCHA, e sim pelo Poder Executivo / AGU.

8. Posteriormente, o CCHA voltou a se pronunciar nos autos, para juntar parecer jurídico reforçando a argumentação acima sumarizada, e cuja essência pode ser resumida conforme segue: (peça 43, p. 33, destaques do original):

ii. Houve ilegalidade no rateio de honorários advocatícios sucumbenciais pari passu à gratificação natalina, conforme descrito no Processo nº 019.375/2023-9 – TCU? Resposta: Não, os honorários distribuídos extraordinariamente pelo CCHA junto ao 13º salário detêm natureza jurídica de **verba remuneratória privada, não recorrente e variável**. Por esta razão, não se confunde com o conceito de subsídio e não se sujeita ao regime de remuneração por parcela única, insculpido no art. 39, §4º, da Constituição federal, podendo ser percebidos de forma cumulada.

Entendo, ainda, que por se tratar de verba sem caráter de subsídio, esta não se submete ao art. 37, inc. XI, da Constituição Federal.

9. Retornam agora os autos a esta Especializada para o devido exame técnico da questão, o que será feito após os exames de admissibilidade e sumário da denúncia.

EXAMES DE ADMISSIBILIDADE E SUMÁRIO

10. A denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU (RITCU) e no art. 103, § 1º da Resolução-TCU 259/2014, 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 e qualificação do denunciante, estar acompanhada de indícios concernentes e suficientes à ilegalidade denunciada, bem como existir interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada.

11. Presentes os requisitos de admissibilidade, as unidades técnicas do Tribunal devem realizar exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade, da relevância dos fatos noticiados e da necessidade de atuação direta do Tribunal no caso concreto (Resolução-TCU 259/2014, art. 106). Trata-se de fato relevante e que apresenta risco institucional, pois envolve questão de segurança jurídica, atinente à observância do teto constitucional, especialmente. Além disso, a questão comporta materialidade relevante, eis que envolve elevadíssimo dispêndio público, pois, a confirmar o pagamento indevido, seriam cerca de R\$ 110 milhões pagos de maneira irregular pelo CCHA.

EXAME TÉCNICO

12. A Lei 13.317/2016 dispõe sobre o recebimento dos honorários advocatícios de sucumbência para os ocupantes dos seguintes cargos: Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador

Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e ocupantes dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43/2001.

13. Em sede de ação direta de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela constitucionalidade da mencionada lei (ADI 6.053-DF, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator do acórdão Ministro Alexandre de Moraes), assentando o entendimento que se segue:

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.

14. Este Tribunal de Contas da União, em sede do Acórdão 307/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro), aderiu ao entendimento do STF quanto à subsunção dos honorários de sucumbência ao teto, veja-se:

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;

15. O subitem 9.3.2 do mencionado *decisum* tratava da natureza jurídica da verba, mas foi tornado insubsistente pelo Acórdão 2.965/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, conforme segue:

9.2 atribuir efeitos infringentes aos embargos de declaração para tornar insubsistente o subitem 9.3.2 do Acórdão 307/2021-TCU-Plenário, nos termos do §16 do voto do Relator.

16. Essa decisão fundamentou-se na constatação de que a matéria estava sendo analisada com mais profundidade no âmbito do TC 027.291/2018-9, de modo que seria conveniente aguardar o deslinde daquele processo para dispor sobre a natureza dos honorários de sucumbência. Em sede dos mencionados autos, foi então gerado o Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes, novamente tratando da natureza jurídica dos honorários (subitem 9.1.1). O entendimento então firmado foi, contudo, objeto de recurso, dando origem ao Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, o qual tornou insubsistente o subitem, ao passo que conferiu nova redação ao Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, como segue:

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.

17. A questão da natureza dos honorários sucumbenciais – se pública ou privada – gerou intenso debate nesta Corte de Contas, tendo dividido os Ministros, conforme pode-se verificar nas diversas Declarações de Voto que compõem o *decisum* supracitado (Acórdão 523/2023-TCU-Plenário). Ao final e ao cabo, optou-se por se considerar despidendo discutir a natureza jurídica da verba, sendo suficiente

firmar o entendimento de que o CCHA sujeita-se aos princípios gerais que regem a administração pública e às respectivas instâncias de controle (subitem 9.1.2 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário). Importa transcrever a seguinte passagem do Voto Complementar do Relator do Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, em que procurou harmonizar as divergências:

4. De todo modo, com a intenção de consolidar e harmonizar as argumentações aduzidas por meus pares na presente sessão, e sobretudo com foco nas competências afetas ao TCU, reconheço que é de menor importância a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária. Aliás, ao discorrer sobre a obediência ao teto constitucional, o ministro Alexandre de Moraes, na apreciação da ADI 6053/DF Supremo Tribunal Federal, fez afirmação idêntica:

“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, consequentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente”.

18. Superada essa questão preliminar, cabe analisar se o CCHA poderia distribuir entre os advogados públicos uma 13ª quota de tal verba, ainda que em regime extraordinário. É bastante clara a distinção entre a remuneração usual dos advogados públicos, calcada no pagamento de subsídios mensais e gerida pelo Tesouro; e a remuneração extraordinária, correspondente aos honorários sucumbenciais, geridos pelo CCHA. São universos completamente distintos, governados por regras bem diversas. Sequer é necessário nos alongarmos nesse *distinguishing*, pois as diferenciações foram já bem debatidas desde o advento da Lei 13.327/2016. Basta dizer que o subsídio é regulamentado por regras estatutárias, enquanto os honorários são geridos por uma entidade especial, o CCHA.

19. A Lei 13.327/2016 atribui ao CCHA a competência para editar normas para operacionalizar o crédito e a distribuição dos valores dos honorários (art. 34, I), de modo que essa entidade tem, de fato, poder para gerir tais recursos, desde que observados certos limites, como o subitem 9.1.3 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, na redação conferida pelo Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, acima transcrito. Há que se observar também os princípios gerais que regem a administração pública, conforme já apontado, e o respeito ao teto remuneratório constitucional, conforme decidido tanto pelo STF como pelo TCU.

20. Retomando a pergunta lançada mais acima, quanto à possibilidade de o CCHA criar uma 13ª quota para a distribuição dos honorários de sucumbência, entendemos que assiste a essa entidade o poder regulamentar para tanto. Na verdade, os honorários podem ser pagos até mesmo em mais parcelas – mas desde que respeitado o teto remuneratório constitucional, a cada mês de competência, e lembrando que o calendário gregoriano é composto por 12 meses.

21. Ocorre que, ao ser instituída uma 13ª quota, não é possível que o regime estatutário de pagamento do subsídio venha ao socorro dos advogados públicos, em uma tentativa de obter “o melhor de dois mundos”. Os subsídios são pagos em 12 parcelas, às quais se agrega uma 13ª parcela, denominada “gratificação natalina” – derivada do cálculo de 1/12 avos da remuneração a que o servidor fará jus no mês de dezembro, por mês de exercício no respectivo ano, nos termos do art. 63, da Lei 8.112/1990 –, sendo o teto constitucional considerado separadamente para essa 13ª parcela, em função de uma particularidade desse regime remuneratório. Não é cabível pretender que uma eventual 13ª quota de honorários de sucumbência observe essa mesma lógica.

22. A denúncia menciona uma possível infringência ao disposto no art. 29, parágrafo único, da Lei 13.327/2016, a seguir transcrito:

Art. 29. (...).

Parágrafo único. Os honorários não integram o subsídio e não servirão como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária.

23. Note-se que o mencionado dispositivo contém duas partes, que necessitam de análise integrada, a saber: (i) os honorários não integram o subsídio; e (ii) não servirão como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária. O CCHA concentrou-se apenas na segunda parte, repisando que tal norma “tem por finalidade somente excluir as verbas sucumbenciais da base de cálculo para pagamento de verbas arcadas pela Administração Pública” (v.g., peça 19, p. 3). No entanto,

nota-se que a resposta não se mostra suficiente para afastar a ilicitude em questão, considerando que, como será visto, há violação aos entendimentos proferidos pelo STF e pelo TCU.

24. A criação da 13ª quota de honorários advocatícios, vinculada ao teto a ser observado pela gratificação natalina, utiliza-se de uma regra estatutária para o pagamento de uma remuneração por performance ou desempenho. Cabe então rememorar que esses honorários advocatícios, ainda que não integrem o subsídio, foram considerados compatíveis com este e devem ser somados para fins de observação do teto remuneratório, nos termos do entendimento proferido na ADI 6.053-DF e no Acórdão 307/2021-TCU-Plenário. Nesse sentido, esclarecedora a Ementa da ADI 6053, a qual deixa registrado que a percepção das verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da CF/1988, dispositivo constitucional que impõe como limite remuneratório do agente público o subsídio mensal dos Ministros do STF. Aproveita-se para colacionar esses dispositivos (destaques acrescentados):

Ementa ADI 6053

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.

Inciso XI, do art. 37, da CF/1988

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;

25. Conforme resposta do próprio órgão (peça 19, p. 13), o pagamento da 13ª quota pressupõe a “13ª percepção de valores por parte dos Advogados Públicos por meio da Gratificação Natalina”, o que se mostra flagrantemente ilícito, haja vista que a gratificação natalina origina-se de evento independente da mensuração de performance ou de desempenho dos advogados públicos. A gratificação natalina, como já dito, é calculada com base em 1/12 avos do subsídio a que faz jus o advogado público no mês de dezembro. De outra banda, a retribuição quanto à sua performance é saldada mensalmente, assistindo-lhe direito em cada 12 meses do ano ao pagamento de seu subsídio, somado aos honorários advocatícios, cujo montante deve observar o teto remuneratório. Entendimento distinto, a permitir o pagamento de uma 13ª quota de honorários advocatícios, vinculada ao pagamento da gratificação natalina, configura tentativa ilícita de criar um 13º mês fictício no calendário gregoriano, pelo qual, por óbvio, não se faz possível medir qualquer desempenho ou performance dos advogados públicos. Assim, ao se criar uma quota extraordinária – ou mais de uma, não importa –, não há como fugir da observância

do teto remuneratório quanto ao mês de competência de tais pagamentos extras, haja vista que, do contrário, haverá violação ao teto remuneratório fixado pelo art. 37, XI, da CF/1988.

26. A bem da verdade, esse problema só existe porque os honorários de sucumbência, quando somados aos subsídios, acabam ultrapassando o teto remuneratório constitucional, ao menos na grande maioria dos casos. Se os honorários fossem pagos a menor – pela metade, suponhamos –, não haveria tal óbice quanto ao pagamento de uma quota extra dentro da competência mensal – ou até mesmo mais de uma –, a título de recompensa pela produtividade dos servidores: nessa situação hipotética, não haveria que se preocupar com o teto constitucional. Entretanto, como a situação é bem diversa, estando os rendimentos comprimidos pelo teto apurado mensalmente, lançou-se mão de uma solução criativa, consistente no pagamento de uma 13ª quota, *pari passu* com as regras do regime estatutário da gratificação natalina, misturando-se indevidamente dois regimes completamente distintos.

27. Em suma, entende-se como irregular o pagamento de uma 13ª quota de honorários de sucumbência que faça uso do teto constitucional aplicável à gratificação natalina, pelo fato de não ser possível medir desempenho ou performance em um 13º mês fictício, de modo que qualquer rateio extraordinário deverá observar o teto constitucional do mês de competência do pagamento, conforme juízos extraídos da ADI 6.053-DF e do Acórdão 307/2021-TCU-Plenário.

28. Verifica-se que o pagamento de uma 13ª quota da forma apontada, isto é, irregularmente, ocorreu também em 2023, conforme contracheque aleatoriamente escolhido e acostado aos autos (peça 44). O restabelecimento da legalidade passa necessariamente pela devolução dos valores pagos ilicitamente, eis que inaplicável na espécie a Súmula-TCU 249, redigida nos seguintes termos:

É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

29. Não se trata, *in casu*, de erro escusável de interpretação de lei, pois o pagamento irregular teve como supedâneo a aplicação criativa da legislação de regência, não tendo qualquer base jurisprudencial ou de natureza similar que a sustentasse. De se observar que a mencionada restituição de valores deverá ocorrer em prol do fundo próprio, isto é, à Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica – CCGR, instituída pela Resolução 3/2016 do CCHA (peça 18, p. 61).

30. Por fim, tendo em vista a voluntariedade demonstrada pela jurisdicionada, que agiu sem maiores cautelas, e considerando que a devolução proposta só pode ocorrer em prol da CCGR, a qual, afinal, é gerida pelo próprio CCHA, pode-se concluir pela possibilidade de antecipação da proposta de encaminhamento, razão pela qual entende-se desnecessário o envio de instrução preliminar à jurisdicionada, nos termos do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

CONCLUSÃO

31. Denúncia acerca de supostas irregularidades quanto ao pagamento dos honorários de sucumbência, geridos pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, deve ser considerada procedente, por ser irregular o pagamento de uma 13ª quota de honorários de sucumbência que faça uso do teto constitucional aplicável à gratificação natalina, própria do regime de subsídios, em face de violação ao art. 37, inciso XI, da CF/1988, nos termos do que restou decidido na ADI 6.053-DF e no Acórdão 307/2021-TCU-Plenário, de modo que qualquer rateio extraordinário deverá observar o teto constitucional do mês de competência do pagamento, sob pena de ultrapassar o teto remuneratório constitucional.

32. Em vista disso, cabe determinação ao CCHA no sentido de que impeça novos pagamentos e promova a restituição, a favor da CCGR, dos valores percebidos a título de 13ª quota de honorários advocatícios aos servidores contemplados, sem a observância do teto constitucional correspondente ao mês de competência, quanto aos exercícios de 2022 e 2023, bem como quanto a eventuais outros exercícios em que tal tenha ocorrido.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

33. Ante todo o exposto, propõe-se à autoridade superior o que se segue:

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

b) determinar ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias contados da ciência da deliberação que vier a ser proferida:

b.1) promova a restituição, a favor da Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica do CCHA, dos valores percebidos a título de 13ª quota aos Advogados da União, aos Procuradores da Fazenda Nacional, aos Procuradores Federais, aos Procuradores do Banco Central do Brasil, e aos ocupantes dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43/2001, que foram a eles pagos sem a observância do teto constitucional correspondente ao mês de competência, quanto aos exercícios de 2022 e 2023, bem como quanto a eventuais outros exercícios em que tal tenha ocorrido, por infringência ao art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, conforme restou decidido na ADI 6.053-DF e no Acórdão 307/2021-TCU-Plenário;

b.2) impeça que sejam efetuados novos pagamentos a título de 13ª quota aos Advogados da União, aos Procuradores da Fazenda Nacional, aos Procuradores Federais, aos Procuradores do Banco Central do Brasil, e aos ocupantes dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43/2001, sem a observância do teto constitucional correspondente ao mês de competência, por infringência ao art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, conforme restou decidido na ADI 6.053-DF e no Acórdão 307/2021-TCU-Plenário;

c) informar o denunciante, a Advocacia-Geral da União e o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios 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;

d) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso III, do RITCU, c/c art. 33, da Resolução-TCU 259/2014.

2. Por meio dos despachos às peças 69 e 71, ao tempo que indeferi os pedidos da Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI) e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE (peça 49) para ingressar nos autos como interessada para ingressarem nos autos como interessadas, deferi que essas associações ingressassem nos autos como *amicus curiae*, para que se manifestem de forma escrita nos autos, uma única vez, no prazo de 15 (quinze dias), com fulcro no art. 298, do RITCU e nos arts. 15, e 138, § 2º, do CPC, bem como em entendimento desta Corte de Contas [vg.: Acórdão 1.659/2016-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes; Acórdãos 687/2022-TCU-Plenário e 245/2023-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues].

3. A Anafe ingressou com agravo ao seu indeferimento como interessada à peça 84. Entretanto, por meio da petição à peça 92 informou a desistência do recurso.

4. As manifestações das entidades reconhecidas como *amicus curiae* foram apresentadas pela Anafe e pela Anauni respectivamente às peças 91 e 93.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de denúncia acerca de possível ilegalidade na concessão de uma cota extraordinária de honorários advocatícios aos advogados públicos federais, supostamente a título de gratificação natalina (13º salário), o que poderia infringir o art. 29, parágrafo único, da Lei nº 13.327/2016.

2. O denunciante informa que os honorários de sucumbência estariam sendo utilizados para compor o montante pago, a título de 13º salário, aos agentes públicos que percebem essa vantagem (Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil, bem como aos ocupantes dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43/2001), em possível violação ao disposto no art. 29, parágrafo único, da Lei nº 13.327/2016.
3. Por esse motivo, teria havido grande diferença na quantia paga aos servidores mencionados no mês de referência de novembro/2022, a título de “Distribuição de Saldo de Honorários Advocatícios Referente a outubro/2022”, quando comparada aos pagamentos anteriores e posteriores realizados mediante essa rubrica.
4. O denunciante questiona se tal cota estaria violando o teto remuneratório e o entendimento de que os honorários de sucumbência não podem compor adicional ou gratificação além do subsídio.
5. Após avaliação, a Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) entendeu ser ilegal o pagamento da cota extraordinária sem a observância do teto mensal, propondo que a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) promovam a devolução dos valores pagos, além de impedir futuros pagamentos similares.
6. Visando maximizar o debate nos autos, oportunizei que a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE) e a Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI) apresentassem tese jurídica sobre o tema na condição de *amicus curiae*, com manifestação escrita e única nos autos.
7. Nesse assunto, nos termos da proposta da unidade técnica às peças 122 e 123, proponho admitir a participação nos autos das Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais - ANPPREV (peça 102) e pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ (peça 104) nas posições de *amici curiae*, para considerar as suas colaborações nos autos, sem a possibilidade de sustentação oral, em face de considerar

suficientes as informações trazidas já trazidas para o esclarecimento dos autos.

8. Usando a prerrogativa concedida, a ANAFE e a ANAUNI apresentaram argumentos de defesa, sustentando a constitucionalidade do recebimento cumulativo dos honorários e do subsídio, com base no julgamento da ADI 6.053 pelo STF, que reconhece a compatibilidade dos honorários com o regime de subsídio, sujeitando-os ao teto remuneratório, mas garantindo sua autonomia em relação à base de cálculo de adicionais e gratificações.
9. Feito esse breve introito, passo a decidir.
10. Início este Voto trazendo breves considerações sobre a gratificação natalina.
11. Também conhecida como 13º salário, essa parcela possui natureza constitucional, estando prevista no artigo 7º, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988. Esse direito estende-se aos servidores públicos por força do artigo 39, § 3º, assegurando a todos os trabalhadores o recebimento dessa parcela remuneratória adicional ao final de cada ano, como forma de reconhecimento pelo serviço prestado.
12. No âmbito dos servidores públicos, a gratificação natalina deve obedecer ao teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal. Esse dispositivo limita a remuneração total dos agentes públicos ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, incluindo todas as parcelas remuneratórias, sejam elas ordinárias ou extraordinárias. Assim, a gratificação natalina, por possuir natureza remuneratória, está sujeita a esse limite constitucional.
13. Quanto à possibilidade de considerar um 13º teto anual diferente do mensal para acomodar a gratificação natalina, há entendimento de que encontra respaldo constitucional.
14. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a percepção dessa específica gratificação possui natureza salarial (Súmula/STF nº 207), revelando-se compatível com o regime de subsídio dos servidores públicos e com o teto constitucional:

2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

[...]



1) Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos estados. É uma posição pacífica aqui do Tribunal.

2) O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário (RE 650.898/RS, Redator do Acórdão Min. Roberto Barroso, grifo nosso).

15. A orientação do Supremo Tribunal Federal, fundamenta-se no fato de que a gratificação natalina possui um regime jurídico próprio e autônomo, estabelecido no art. 7º, §8º, em conjunto com o art. 39, §3º, da Constituição Federal.
16. Assim é possível perceber que a gratificação natalina tem um regime específico, a aplicação dos regramentos constitucionais relacionados ao subsídio e ao teto constitucional também ocorre de forma isolada e independente em relação a essa parcela, ou seja, o teto constitucional incide separadamente sobre cada uma delas.
17. Também importante para o deslinde do tema são as considerações sobre a possibilidade de percepção de honorários por advogados públicos.
18. O Supremo Tribunal Federal (STF) já consolidou, na ADI 6.053, que advogados públicos podem perceber honorários sucumbenciais, desde que em conformidade com a legislação. A decisão estabelece que a percepção dos honorários não viola o regime de subsídio, sendo compatível com a natureza constitucional das funções exercidas pelos advogados públicos, o que reafirma a possibilidade de pagamento dos honorários de sucumbência a essa categoria.
19. Ressalto que a ementa da ADI 6.053, abaixo reproduzida, deixa claro que a percepção das verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da CF/1988, dispositivo constitucional que impõe como limite remuneratório do agente público o subsídio mensal dos Ministros do STF:

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 (grifo nosso).

20. Esse mesmo entendimento foi adotado pelo Tribunal de Contas da União. No âmbito do TC 027.291/2018-9, foi avaliada denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), ente vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), nos termos do art. 33 da Lei nº 13.327/2016. Entre os pontos elencados pelo denunciante estava a não observância do teto remuneratório no pagamento dos honorários advocatícios aos servidores das carreiras jurídicas da União, inclusive àqueles que estão cedidos para outros entes públicos.

21. O resultado daquela avaliação materializou-se no Acórdão 311/2021-TCU-Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes), que apresentou as seguintes considerações em sua parte dispositiva:

[...] 9.1. conhecer da denúncia e considerá-la parcialmente procedente, tendo em vista as conclusões de que:

9.1.1. os honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016 constituem recursos de natureza pública;

9.1.2. as normas infralegais e pareceres que atribuem personalidade jurídica de direito privado ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios contrariam princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade e supremacia do interesse público sobre o privado;

9.1.3. em face do regime jurídico de direito público a que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios deve se submeter, ao ente cabe observar as regras de direito público na realização de suas aquisições de bens e contratações de serviços.

9.2. determinar à Advocacia-Geral da União e ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios que:

9.2.1. avaliem os reflexos das conclusões indicadas no subitem anterior nas suas normas/pareceres e adotem as medidas necessárias à sua revisão;

9.2.2. informem a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa dias), a contar da notificação desta deliberação, o resultado das providências implementadas.

9.3. enviar cópia deste acórdão: 9.3.1. ao denunciante, à Advocacia-Geral da União, ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, ao Banco Central do Brasil, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União; 9.3.2. à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Supremo Tribunal Federal e à Procuradoria-Geral da República, como subsídio para o exercício de suas competências legais;

9.4. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote as medidas necessárias para a autuação, no prazo de 15 dias, de processo de fiscalização que trate 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 neste processo;

9.5. cancelar o sigilo atribuído a este processo, com exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante.

22. O Acórdão 311/2021-TCU-Plenário foi posteriormente confirmado pelo Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, em sede de Embargos de Declaração, com as seguintes alterações:

[...] 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos para, no mérito, acolhê-los parcialmente e atribuir-lhes efeitos infringentes;

9.2. tornar insubsistente o item 9.1.1 do Acórdão 311/2021-Plenário;

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.;

23. Tratando sobre o mesmo tema, o processo nº 004.745/2018-3 cuidou de representação do Ministério Público de Contas motivada por indícios de irregularidades no pagamento de honorários de sucumbência, nos termos da Lei nº 13.327/2016, aos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil, bem como aos ocupantes dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43/2001.

24. Naqueles autos, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, esta Corte assim deliberou no Acórdão 307/2021-TCU-Plenário:

9.1 conhecer a presente Representação, nos termos dos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), determinar à Advocacia-Geral da União e ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, disponibilizem as informações referentes aos repasses e/ou arrecadações de valores de honorários de sucumbência geridos pelo CCHA, nos termos da Lei 13.327/2016, no Portal da Transparência e nos sítios da AGU e do CCHA na Internet, de forma detalhada e atualizada conforme os requisitos estipulados no referido art. 8º da Lei de Acesso à Informação;

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;

9.3.2 são recursos de natureza pública, cuja gestão submete-se aos princípios da Administração Pública, especialmente no que tange às exigências de transparência e controle; 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;

9.4 dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, observadas as disposições do art. 179, §7º, do RITCU (nos casos de representação processual mediante advogados), informando que o teor integral das peças que integram esta deliberação poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos: 9.4.1 Advocacia-Geral da União; 9.4.2 Conselho Curador dos Honorários Advocatícios; 9.4.3 Banco Central do Brasil; 9.4.4 Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; 9.4.5 Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais; 9.4.6 Superior Tribunal de Justiça, conforme solicitação formulada no Ofício 64/2019- GDG (peça 62).

25. Posteriormente, por meio do Acórdão 2.965/2021-TCU-Plenário, esta Corte, em sede de embargos, tornou insubsistente o item 9.2 do Acórdão 307/2021-TCU-Plenário, mantendo inalterados os demais itens daquela decisão.
26. Assim, em relação à natureza dos honorários, entendo que tanto a Corte Suprema quanto esta Corte de Contas reconhecem os honorários de sucumbência como verba de caráter remuneratório, dada sua função de contraprestação pelos serviços jurídicos prestados. Embora o art. 29 da Lei nº 13.327/2016 afirme que esses honorários não integram o subsídio e não constituem base para adicionais ou gratificações, o entendimento do STF vincula sua natureza remuneratória à função exercida pelos advogados públicos, submetendo-os ao teto constitucional.
27. Cabe ressaltar que a discussão sobre a natureza privada ou pública dos honorários não foi enfrentada naquela ocasião, mas que, de todo modo, revela-se irrelevante para o deslinde do presente caso. O relevante, conforme o entendimento do STF e deste TCU, é a submissão desses honorários ao teto remuneratório, sendo que seu caráter privado ou público não altera a obrigação de observância ao teto constitucional para remunerações.
28. Nesse ponto, na ADI 6.053, o STF consolidou que os honorários devem ser equiparados ao subsídio e às remunerações, com incidência do teto remuneratório. Essa interpretação alinha-se ao art. 37, XI, da Constituição Federal, que impõe um limite máximo para a soma de subsídios e outras parcelas remuneratórias. Esse entendimento impede a configuração de honorários como verba adicional ao subsídio sem a devida submissão ao teto.
29. Conforme já decidido nesta Corte, 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.

30. Nesse ponto, cabe lembrar que a Administração Pública brasileira se fundamenta em princípios que norteiam a atuação dos agentes públicos, assegurando a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, conforme disposto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Dentre esses princípios, a moralidade destaca-se como elemento essencial para garantir a ética e a probidade na gestão pública. Nesse contexto, a observância do teto remuneratório, definido pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), nos termos do inciso XI do art. 37 da CF/1988, emerge como instrumento fundamental para materializar a moralidade na percepção de remuneração pelos servidores e agentes públicos.
31. O inciso XI do art. 37 da Constituição Federal estabelece que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos não poderão exceder o subsídio mensal dos Ministros do STF. Esse dispositivo constitucional visa impedir disparidades salariais injustificadas e prevenir abusos no uso de recursos públicos, promovendo a equidade e a justiça remuneratória no serviço público.
32. A fixação do teto remuneratório é a objetivação concreta do que é considerado moral na remuneração dos servidores e agentes públicos. Ademais, a moralidade administrativa exige o respeito à finalidade pública e social, não se restringindo à legalidade estrita. Assim, percebo o teto remuneratório constitucional como forma de garantir que a remuneração seja compatível com os princípios éticos e os interesses da coletividade, sem que se deixe margem à subjetividade dos administradores públicos ou, até mesmo, do legislador infraconstitucional.
33. Entretanto, observo que tanto o subsídio como a gratificação natalina possuem natureza remuneratória autônoma, razão pela qual os servidores públicos recebem, ao longo de 12 (doze) meses, 13 (treze) parcelas remuneratórias distintas, cada uma sujeita, isoladamente, à incidência do teto constitucional.
34. É precisamente essa abordagem jurídica que justifica o pagamento de uma décima terceira cota de honorários de sucumbência, por desempenho, aos advogados públicos federais, em complementação à gratificação natalina.
35. Assim, qualquer cota extraordinária concedida sob o pretexto de 13º salário deve ser submetida ao teto constitucional, conforme exigido para as remunerações ordinárias.

36. Entendo, pois, como aderente à decisão do STF e ao estabelecido no art. 39, § 4º, da Constituição, que seja possível a gratificação natalina ser complementada com a concessão de honorários, desde que o somatório dos honorários, subsídio ou qualquer outra parcela respeite o limite constitucional.
37. Por pertinente, cabe orientar que o cálculo do teto é feito mensalmente, conforme orientação constitucional, e a tentativa de anualizar o valor excede o que a Constituição permite. Reafirmo, pois, que, à exceção da gratificação natalina, que tem origem constitucional e cuja percepção em separado, com incidência de teto próprio, foi autorizada pela própria Constituição da República, o teto não pode ser fracionado ou ajustado anualmente para acomodar parcelas extraordinárias, devendo ser mantido o limite definido para cada mês.
38. Nesses termos, os honorários devem acompanhar a gratificação natalina na mesma proporção aplicada ao teto. Isso implica que, em um mês em que se pague, por exemplo, 3/12 avos da gratificação natalina, os honorários podem ser complementados até o limite proporcional 3/12 avos do teto. Esse princípio visa assegurar o equilíbrio do regime remuneratório e o respeito aos limites impostos constitucionalmente.
39. Diante do exposto, VOTO pela procedência parcial da denúncia, por entender que é possível a complementação de honorários sucumbenciais pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) aos advogados públicos da União, até o limite proporcional da gratificação natalina, sem prejuízo de ratificar a necessidade de observância rigorosa do teto remuneratório mensal para advogados públicos, inclusive em relação a eventuais parcelas extraordinárias de honorários.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1073/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.375/2023-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Conselho Curador dos Honorários Advocatícios;



Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União.

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 Pessoal (AudPessoal).

8. Representação legal: Hugo Mendes Plutarco (25.090/OAB-DF), representando Anpprev – Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais; Rafael Naves Navarro (78.695/OAB-DF), Arthur Lima Guedes (18.073/OAB-DF) e outros, representando Conselho Curador dos Honorários Advocatícios; Kamilla Ferreira Guimaraes (77.094/OAB-DF) e Marcelo Cama Proença Fernandes (22.071/OAB-DF), representando Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – Anafe; Lucas Lacerda Esteves (68.416/OAB-DF), Edilene Rossi Lacerda (15.074/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Advogados da União – Anauni.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de possível ilegalidade na concessão de uma cota extraordinária de honorários advocatícios aos advogados públicos federais, supostamente a título de gratificação natalina (13º salário), o que poderia infringir o art. 29, parágrafo único, da Lei nº 13.327/2016:

9.1. conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, tendo em vista as conclusões de que:

9.1.1. É aderente à decisão do STF e ao estabelecido no art. 39, § 4º, da Constituição, que a gratificação natalina seja complementada com a concessão de honorários, desde que seu somatório aos honorários, subsídio ou qualquer outra parcela respeite o limite constitucional;

9.1.2. O pagamento de uma décima terceira cota de honorários de sucumbência, por desempenho, aos advogados públicos da União, de forma complementar à gratificação natalina, deve respeitar o teto próprio e autônomo da gratificação natalina;

9.1.3. O cálculo do teto deve ser feito mensalmente, conforme orientação constitucional, e a tentativa de anualizar o valor excede o que a Constituição permite;

9.1.4. Os honorários sucumbenciais complementares devem acompanhar a gratificação natalina na mesma proporção aplicada ao teto àquela parcela;

9.2. admitir a participação nos autos das Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais - ANPPREV (peça 102) e pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ (peça 104) nas posições de *amici curiae*, para considerar as suas colaborações nos autos, sem a possibilidade de sustentação oral, em face de considerar suficientes as informações trazidas já trazidas para o esclarecimento dos autos;

9.3. informar ao denunciante, à Advocacia-Geral da União e ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios deste Acórdão, 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;

9.4. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso III, do RITCU, c/c o art. 33, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1073-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 006.485/2022-7

Natureza: Embargos de Declaração em Representação.

Órgão/Entidade: Diretoria Geral do Senado Federal.

Representação legal: Edvaldo Fernandes da Silva (OAB-DF 19.233), representando Diretoria Geral do Senado Federal.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SENADO FEDERAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NO REAJUSTE DA PARCELA DE VPNI COM BASE NA LEI 13.202/2016. MODULAÇÃO DE EFEITOS CONFERIDA A PARTIR DA PROLAÇÃO DO ACÓRDÃO 2.718/2022-TCU-PLENÁRIO. DETERMINAÇÃO PARA DESTAQUE, FICANDO TAL PARCELA SUJEITA À ABSORÇÃO POR REAJUSTES REMUNERATÓRIOS POSTERIORES. PEDIDO DE REEXAME. PROVIMENTO PARCIAL PARA ESTENDER O PRAZO PARA O CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DO ITEM 9.2 DO ACÓRDÃO RECORRIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.982/2024. ACOLHIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Senado Federal e pela Diretoria-Geral do Senado Federal contra ao Acórdão 470/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, que conheceu do pedido de reexame do Senado Federal e, no mérito, deu-lhe provimento parcial, para estender para 180 (cento e oitenta) dias o prazo concedido para o cumprimento da determinação constante do item 9.2 do Acórdão 661/2023-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Vital do Rêgo.

O embargante alega que o acórdão foi omissivo, conforme excerto da peça 43:

9. Estes embargos declaratórios visam sanar omissões no r. Acórdão recorrido, que deixou de analisar fundamentos relevantes suscitados no pedido de reexame, especialmente o argumento segundo o qual não se observou os princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que não foi dada ao Senado Federal a oportunidade de se manifestar no referido processo, mediante a devida comunicação prévia à decisão ao Presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo



único do art. 237 c/c o art. 250, V do Regimento Interno do TCU e na forma do Ato da Comissão Diretora ATC nº 20, de 2004, considerando-se como suficiente apenas a manifestação de sua Auditoria interna, que tem posicionamento próprio, de caráter meramente opinativo, e não representa o entendimento do Senado Federal.

10. Assim, delimitada, de forma objetiva, a matéria controvertida que constitui o objeto destes embargos de declaração, passa-se, em seguida, à exposição detalhada das respectivas razões recursais.

III.II. Omissão. Da pendência de processamento de razões recursais do pedido de reexame.

11. Conforme as razões manejadas no referido pedido de reexame interposto, por esta Casa Legislativa, contra o Acórdão nº 661/2023-TCU-Plenário, o Plenário do E. TCU permanece sem enfrentar os vícios alhures referidos.

12. No referido pedido de reexame, o Senado Federal aduziu os seguintes pedidos, citam-se:

(...).

91. Ante o exposto, respeitosamente, requerem-se:

a. a habilitação do Senado Federal como parte interessada no processo em epígrafe, ex vi do art. 146 do RITCU, com cadastramento do(s) advogado(s) subscrito(s), para fins de representação processual e recebimento de intimações endereçadas ao Senado Federal, sem prejuízo da observância das regras do Ato da Comissão Diretora nº 20, de 2004, sob pena de nulidade absoluta, inclusive mediante a expedição pelo Excelentíssimo Presidente do Tribunal de Contas da União de novo aviso ou expedição do Aviso nº 393 – GP/TCU diretamente ao Presidente do Senado Federal, como é a praxe das comunicações oficiais entre estas duas elevadas autoridades e, se possível, com reabertura de prazo para defesa;

b. na forma do art. 286, parágrafo único, c/c. o art. 285 do RITCU, a concessão de efeito suspensivo ao presente recurso, especialmente no tocante à determinação contida no item 9.2 do Acórdão nº 661/2023-TCU-

Plenário, de 5 de abril de 2023;

c. a admissibilidade deste recurso e, no mérito, o juízo de procedência, pelas razões, fundamentos e conclusão apontados, especialmente no tocante à reforma do item 9.2 do Acórdão nº 661/2023-TCU-Plenário, de 5 de abril de 2023;

d. sucessivamente, pede-se o sobrestamento deste feito até que seja a questão controvertida suscitada seja deslindada definitivamente por este E. Tribunal de Contas da União, especialmente no tocante às determinações divergentes exaradas nos Acórdãos nº 661/2023-TCU Plenário e nº

2.718/2022-TCU-Plenário;

e. a juntada dos documentos anexos, que integram este recurso para todos os fins de direito.

(...) (Grifos originais).

13. Conforme despacho do Exmo. Ministro Relator, o pedido de reexame foi conhecido sem ressalvas, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 278, § 1º, do Regimento Interno/TCU. No entanto, foi processado apenas em parte, o que implica inconsistência do v. acórdão embargado a ser saneada por meio do provimento destes embargos.



14. Nota-se que o Senado Federal apresentou Manifestação reiterando o pedido de reforma do r. Acórdão nº 661/2023-TCU, de modo a validar os reajustes das parcelas de VPNI (quintos/décimos), concedidos pela Lei nº 12.779/2012 e pela Lei nº 13.302/2016, conferindo efeitos meramente prospectivos à determinação de elisão advinda da Corte de Contas.

15. Na instrução processual, a 2ª Diretoria da AudRecursos, em 13 de setembro de 2023, analisou os argumentos desta Casa Legislativa e atestou que “... não há nos autos um ofício formal dirigido ao Senado solicitando a oitiva do gestor responsável.” (vide item 5.10., folha 146, peça nº 32).

16. E conclui o ilustre auditor:

(...).

5.17. Assim, venia concessa, entende-se que a falta da oitiva do presidente do Senado Federal conduz à insubsistência do acórdão recorrido, por ofensa aos princípios do devido processo legal e do contraditório. É dizer: a simples manifestação da AUDIT, órgão do sistema de controle interno do Senado Federal, não supre a necessidade de oitiva formal do presidente do Senado Federal, cabendo a este agente político solicitar a manifestação do gestor competente do referido órgão, com o intuito de possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

(...).

5.19. Nessa ordem de ideias, vale repisar que, por ofensa ao superprincípio do *due process of law* e ao princípio do contraditório, entende-se que se deve dar provimento ao presente pedido de reexame, no sentido de se tornar insubsistente o acórdão recorrido, com a remessa dos autos ao relator a quo, para que seja determinada a oitiva formal do presidente do Senado Federal (cabendo a este agente político solicitar a manifestação do gestor competente do referido órgão, com o intuito de possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa acerca das irregularidades apuradas neste processo de representação).

5.20. A exegese supra não é um ato de obséquio ou de munificência, mas expressão de rigorosa justiça. No entanto, na remota possibilidade de não ser acolhido esse entendimento, e por dever de ofício, serão examinados, a seguir, os demais argumentos do recorrente.

(...) (Grifou-se).

17. Por fim, o douto auditor Alexandre César Bastos de Carvalho apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

(...).

a) conhecer do presente pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento, no sentido de se tornar insubsistente o acórdão recorrido, com a remessa dos autos ao relator a quo, para que seja determinada a oitiva formal do presidente do Senado Federal (cabendo a este agente político solicitar a manifestação do gestor competente do referido órgão, com o intuito de possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa acerca das irregularidades apuradas neste processo de representação); (...) (Grifou-se).

18. Contudo, no Acórdão nº 470/2024, o E. TCU decidiu por afastar a alegada violação ao devido processo legal e ao contraditório, por ausência de oitiva formal do Presidente do Senado Federal, consoante os seguintes fundamentos:

a) o Senado havia sido comunicado sobre o início da fiscalização cujo objetivo consistia em apurar indícios de irregularidades identificados a partir de críticas executadas de forma contínua nas folhas de pagamentos das unidades jurisdicionadas;



b) a irregularidade tratada nos autos não está dentre àqueles indícios de irregularidades descritos no TC 016.950/2017-8, conforme se verifica na instrução à peça 443 daquele processo e do relatório e voto condutor do

Acórdão 1.112/2018-TCU-Plenário (Relatora E. Ministra Ana Arraes);

c) foram diversas as vezes nas quais o Senado Federal tomou conhecimento por esta Corte de Contas da União da irregularidade no reajuste de parcelas pagas a título de VPNI em desacordo com o previsto no parágrafo único do art. 62-A da Lei 8.112/1990 e no inciso X do art. 37 da Constituição Federal;

d) a matéria foi discutida pelo Senado Federal, que se manifestou sobre por ocasião da Nota Técnica de Consultoria 1/2021- AUDIT/SF;

e) é desnecessário promover nova oitiva dos responsáveis acerca de fatos sobre os quais já tenham eles se manifestado no âmbito de outros processos do TCU.

(...).

19. Com o devido respeito, este Egrégio Tribunal de Contas da União, como guardião da legalidade, não pode incorrer em violação da ordem jurídica, como na espécie, e ainda mais em detrimento de princípios fundamentais do Estado

Democrático de Direito, a saber, o *due process of law*.

20. O objeto dos autos não é uma auditoria unilateral, mas um processo, que pressupõe, como *conditio sine qua non*, a estrita observância da dialeticidade inerente à ampla defesa e ao contraditório, pilares do Estado Democrático de Direito, nos termos dos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

21. Claramente pendem o processamento e o julgamento de fundamentos apresentados no pedido de reexame, assimilados na proposta de encaminhamento apresentada na instrução técnica (peça 32), conhecidos pelo Tribunal.

22. Conforme exposto nas razões recursais, houve violação ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que não se oportunizou ao Senado Federal manifestação tempestiva no processo objeto destes autos, que foi deflagrado e conduzido de ofício por este E. Tribunal, sem ciência da parte interessada.

23. A unidade de Auditoria Especializada em Pessoal do TCU considerou, como esclarecimentos prestados pelo Senado Federal, a Nota Técnica de Consultoria nº 1/2021-AUDIT/SF, emitida pela Auditoria do Senado Federal - AUDIT (peça nº 5 do TC nº 006.485/2022-7).

24. No entanto, a AUDIT é órgão do sistema de controle interno do Senado Federal, e, no exercício do apoio ao controle externo da União (inciso IV do artigo 74 da Constituição Federal), tão somente comunicou à Corte de Contas o seu posicionamento quanto à aplicação dos reajustes concedidos pela Lei nº 13.302/2016 na parcela VPNI, decorrente da incorporação de quintos/décimos.

25. Conforme ressaltado, em nenhum momento, até mesmo por não ostentar competência de representação do Senado Federal, teve o intuito de arguir no lugar da Administração do Senado Federal, dado que a representação contida no processo TC nº 006.485/2022-7 refere como órgão fiscalizado a “Diretoria Geral do Senado Federal”, ou ainda em substituição ao Presidente do Senado Federal.

26. Conforme estabelece o artigo 1º do Ato da Comissão Diretora nº 20, de 2004, é de competência exclusiva do Presidente do Senado Federal assinar correspondências visando o atendimento de requerimento de informações sobre atos praticados no âmbito administrativo.



Portanto, o mencionado pronunciamento da Auditoria do Senado Federal não tem o condão de substituir a necessária oitiva dos gestores deste órgão e, portanto, a expedição da citada determinação não observou o devido processo legal.

27. *Confira-se o normativo:*

ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 20, DE 2004

A COMISSÃO DIRETORA, no uso de suas atribuições regimentais e regulamentares, RESOLVE:

Art. 1º - É da competência exclusiva do Presidente assinar ofícios e correspondências dirigidas pelo Senado Federal a quaisquer autoridades e agentes públicos, inclusive quando se tratar de resposta a requerimento de informações sobre atos praticados no âmbito administrativo, sem prejuízo da competência prevista no art. 48, inciso XXIX, do Regimento Interno.

Art. 2º - As respostas a eventuais pedidos de informações dirigidas a outros órgãos do Senado Federal limitar-se-ão a informar a necessidade de a solicitação ser encaminhada à Presidência.

28. *Este é o entendimento do relator do novel Acórdão nº 663/2023-TCU Plenário, que, ao divergir do parecer do órgão técnico e excluir da mencionada determinação a Câmara dos Deputados, assim se manifestou:*

(...).

11. A primeira delas reside no fato de não ser possível, nesta ocasião, expedir determinações direcionadas à Câmara dos Deputados, em face da inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa assegurados constitucionalmente pelo art. 5º, inciso LV, da CF/1988, por não constar dos autos a oitiva dos gestores daquele Órgão quanto

aos indícios de irregularidade noticiados em relação à aplicação da Lei 13.323/2016 à remuneração dos servidores do seu quadro de pessoal. Além disso, há indícios de que a Câmara dos Deputados também reajustou as VPNI's (quintos/décimos) de seus servidores pela Lei 12.777/2012, sendo necessária a devida apuração.

(...) (Grifou-se).

29. *A proposta de encaminhamento apresentada na instrução técnica reconheceu a violação ao devido processo legal e ao contraditório, diante da ausência de oitiva formal do presidente do Senado Federal.*

30. *O auditor destacou que a simples manifestação da AUDIT, órgão do sistema de controle interno do Senado Federal, não supre a necessidade de oitiva formal do presidente do Senado Federal, cabendo a este agente político solicitar a manifestação do gestor competente do referido órgão, com o intuito de possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa. Porém, tal ponto não foi apreciado pelo acórdão ora embargado.*

31. *Portanto, com o devido respeito, o r. Acórdão embargado não analisou os seguintes fundamentos:*

1) instaurou-se um processo de representação sem a determinação da oitiva do Presidente do Senado Federal, em violação ao parágrafo único do art. 237 c/c o art. 250, V do Regimento Interno do TCU;



2) conforme estabelece o artigo 1º do Ato da Comissão Diretora nº 20, de 2004, é de competência exclusiva do Presidente do Senado Federal assinar correspondências visando o atendimento de requerimento de informações sobre atos praticados no âmbito administrativo;

3) a simples manifestação da AUDIT, órgão do sistema de controle interno do Senado Federal, não supre a necessidade de oitiva formal do presidente do Senado Federal, cabendo a este agente político solicitar a manifestação do gestor competente do referido órgão, com o intuito de possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa;

4) a AUDIT não possui competência de representação do Senado Federal e, portanto, não teve o intuito de arguir no lugar da Administração do Senado Federal, dado que a representação contida no processo TC nº 006.485/2022-7 refere como órgão fiscalizado a “Diretoria Geral do Senado Federal”, ou ainda em substituição ao Presidente do Senado Federal;

5) as diversas ofensas aos dispositivos infraconstitucionais ensejam, em última análise, violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República).

32. Resta evidente e imperioso, portanto, que o Plenário do E. TCU aprecie detalhadamente as razões recursais apresentadas, fundamentando em seu julgamento cada um dos motivos pelos quais os argumentos desta Casa Legislativa devam ser superados, a fim de que se homenageie o novo entendimento jurisprudencial desta Corte, ao mesmo tempo que resguarde a segurança jurídica e as relações estabilizadas dos servidores públicos aposentados e seus pensionistas, muitos deles já idosos, todos angustiados e afligidos pelas recentes decisões deste E. TCU.

III.IV. Omissão. Distinguishing. Natureza jurídica diversa. Procedimento de apreciação de concessão inicial de aposentadoria x Procedimento de Tomada de Contas, oriundo de representação (art. 237, do Regimento Interno do TCU).

33. O i. Relator assentou que foram diversas as vezes nas quais o Senado Federal teria tomado conhecimento por esta Corte de Contas da União da irregularidade no reajuste de parcelas pagas a título de VPNI, citando alguns Acórdão desta Corte de Contas.

34. Observa-se que todos os julgamentos citados pelo i. Relator concernem a procedimento de apreciação, para fins de registro ou reexame, de atos de concessão inicial de aposentadoria, reformas e pensões, nos termos dos arts. 39 e 40 da Lei 8.443/1992.

(...)

35. Nos termos da jurisprudência do STF, o ato de concessão de aposentadoria é complexo, aperfeiçoando-se somente após a sua apreciação pelo Tribunal de Contas da União.

36. Nesse contexto, destaca-se a Súmula Vinculante 3, segundo o qual “nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. ”

37. A apreciação dos atos sujeitos a registros encontra previsão nos arts. 39 e 40 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 259 a 263 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Nos mencionados processos, verifica-se que as comunicações processuais ocorreram perante a Auditoria do Senado Federal, conforme se verifica, por exemplo, no Processo - 013.682/2022-9 – Aposentadoria:

(...)



38. *A natureza jurídica do procedimento de apreciação de atos sujeitos a registro não se confunde com os presentes autos, Tomada de Contas, que tem gênese em representação nesta Corte de Contas, art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU.*

39. *Conforme assentado pela 2ª Diretoria da AudRecursos, em processos de representação nesta Corte de Contas, a informação dos atos processuais se dá por meio da oitiva formal da entidade fiscalizada, nos termos do parágrafo único do art. 237 c/c o art. 250, V do Regimento Interno do TCU:*

Art. 237. Tem legitimidade para representar ao Tribunal de Contas da União

(...).

Parágrafo único. Aplicam-se às representações os dispositivos constantes do § 1º e da segunda parte do §2º do art. 234, do caput e do parágrafo único do art. 235 e dos arts. 250 a 252.

(...).

Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:

(...).

V – determinará a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor.

(...) (Grifos acrescidos).

40. *Portanto, não houve a devida distinção da natureza jurídica dos procedimentos. Nesse contexto, com o devido respeito, em aplicação do art. 489, §1º, VI, do CPC, aplicável subsidiariamente, não se considera fundamentado o acórdão que deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos.*

41. *Portanto, requer o suprimimento da mencionada omissão, nos termos expostos acima.*

III.V. OMISSÃO. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA DE PRECEDENTE COM O CASO CONCRETO.

42. *O i. Relator assentou ser “desnecessário promover nova oitiva dos responsáveis acerca de fatos sobre os quais já tenham eles se manifestado no âmbito de outros processos do TCU (Acórdão 1669/2014-TCU-Plenário - Relator E. Ministro José Jorge)”.*

43. *No entanto, com o devido respeito, há omissão no Acórdão, porquanto não houve indicação dos fundamentos determinantes do precedente, nem demonstração que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos (art. 489, §1º, V c/c art. 1.022, parágrafo primeiro, II, do CPC, aplicável subsidiariamente).*

44. *No âmbito do Acórdão 1669/2014, o Plenário desta Corte de Contas entendeu que o desmembramento de um processo de Tomada de Contas em que já realizada a citação afastaria a necessidade de citação individualizada nos demais processos oriundos do desmembramento. O Plenário assentou que, por questões meramente operacionais, decidiu por desmembrar o processo originário em tantos quantos se fizessem necessários para tratar, de forma individualizada, cada uma das transferências de recursos identificadas.*



45. Nesse contexto, seria desnecessário promover nova oitiva dos responsáveis acerca de fatos sobre os quais já tenham eles se manifestado no âmbito do processo originário. Destaco os fundamentos do julgado:

46. Destaco os fundamentos do Acórdão 1669/2014:

(...).

23. A citação, conceitualmente, constitui-se no ato processual pelo qual se chama alguém a comparecer em juízo para que participe e acompanhe todo o transcurso da lide em que figura como parte. É por meio da citação que se dá ciência à parte da existência da ação contra ela ajuizada e se lhe abre a possibilidade de exercitar todas as prerrogativas processuais, dentre elas a apresentação de defesas.

24. Conforme se pode verificar, esse requisito foi integralmente cumprido no âmbito do TC Processo 008.148/1999-6.

25. Ocorre que por questões meramente operacionais, o Plenário decidiu por desmembrar aquele processo em tantos quantos se fizessem necessários para tratar, de forma individualizada, cada uma das transferências de recursos identificadas naquele processo. Veja-se que essa decisão em nada alterou os fundamentos das imputações, tratando-se de mera questão de organização processual interna. De fato, com a nova sistemática imposta, privilegiou-se a celeridade processual e a razoável duração do processo, uma vez que cada transferência de recursos seria tratada de per si; eventuais incidentes processuais suscitados em relação a uma determinada transferência não mais teriam influência sobre as demais, deixando de lhes retardar o julgamento de mérito; eventuais dúvidas ensejadoras de diligências, relativas a uma transferência, não mais procrastinariam o juízo de mérito em relação às demais.

26. E, frise-se, na esfera da organização processual, o TCU tem a prerrogativa discricionária de agir conforme seu entendimento.

27. Repise-se, no entanto, que as imputações efetuadas em cada novo processo são exatamente as mesmas constantes do TC Processo

008.148/1999-6. E ao contrário do que afirmam os recorrentes, os ofícios de citação foram acompanhados de anexo, denominado “Qualificação do (s) responsável (eis), origem e quantificação do (s) débito (s) contendo a descrição dos fatos especificamente relacionados a cada uma das transferências.” Em relação ao Convênio 3256/1994-FNDE tratado nestes autos, foi consignado exatamente o texto transcrito no item 5 desta instrução, como se pode ver à peça 2, pp. 18-19.

28. Tem-se, portanto, que o fato imputado encontra-se perfeitamente identificado. Independentemente da análise de mérito que viesse a ser proferida, inclusive no que tange à responsabilidade efetiva de cada um dos recorrentes, não há como se negar que eles efetivamente tinham conhecimento acerca do que deveriam se defender.

29. A jurisprudência do Tribunal tem se mostrado firme acerca de desnecessidade de se promover nova oitiva dos responsáveis acerca de fatos sobre os quais já tenham eles se manifestado no âmbito de outros processos.

Mencionem-se, dentre outros, os Acórdãos 471/2002-TCU-Segunda Câmara,

2001/2003 - 2ª, 3079/2003 - 2ª Câmara, Câmara, 1481/2005 - 1ª Câmara e 756/2011 - Plenário. Observe-se que na maioria dos mencionados arestos se tratava de situação passível de maior polêmica do que a agora enfrentada, uma vez que as audiências ou citações haviam sido procedidas em processos de fiscalização/tomadas de contas especiais e seus reflexos estavam sendo propagados em processos de tomadas/prestações de contas ordinárias. Mesmo naquelas situações, no



entanto, o Tribunal deixou assente que o julgamento pela irregularidade das contas não estaria a requerer a realização de nova audiência ou citação.

30. *Frise-se, uma vez mais, que embora a questão esteja, agora, sendo tratada em processo distinto, trata-se exatamente da mesma lide formada no TC Processo 008.148/1999-6, estabilizada pelo aperfeiçoamento da relação processual decorrente da citação válida.*

31. *O argumento dos recorrentes não merece, portanto, prosperar.*

(...).

(TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. Acórdão nº 1669/2014. Tomada de Contas Especial nº 020.530/2004-7, Rel. Min. José Jorge, j. 25 jun. 2014).

47. *No caso em comento, não houve desmembramento de processos, razão pela qual não se mostra aplicável ao caso dos autos o precedente invocado, com o devido respeito.*

48. *No caso dos autos, não se discute mera irregularidade formal, mas a necessidade de observância de uma prerrogativa constitucional relevante, de que o Presidente do Congresso Nacional é o representante do Senado Federal, Chefe do Poder Legislativo Federal, cuja citação, intimação ou notificação não pode ser sanada com a manifestação da auditoria, que exerce papel relevante mas não em substituição ao próprio Senado Federal, cujas competências de direção são exercidas pela Comissão Diretora, composta de membros eleitos, dirigida pelo Presidente.*

49. *Aliás, na época da implementação do sistema Conecta-TCU, o então Presidente do Senado Federal encaminhou o Ofício nº 19/2020-PRESID/ADVOSF (doc1), de 19 de junho de 2020, parabenizando esse Eg. Tribunal de Contas pela iniciativa na implementação do aludido sistema, mas solicitou que as comunicações do TCU continuassem sendo encaminhadas à Presidência do Senado Federal, o que foi corroborado por meio do Ofício nº 19/2020-PRESID/ADVOSF (doc2).*

50. *Pugna-se, pois, pelo suprimimento da mencionada omissão, com efeitos infringentes, de modo a se integrar o r. acórdão embargado, com decretação de nulidade do processado sem intimação do Presidente do Senado, nos termos expostos acima e em conformidade com a instrução da unidade técnica (peça 32).*

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Senado Federal e pela Diretoria-Geral do Senado Federal contra o Acórdão 470/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, que conheceu do pedido de reexame interposto pelo Senado Federal e, no mérito, deu-lhe provimento parcial, para estender o prazo concedido para o cumprimento da determinação constante do item 9.2 do Acórdão 661/2023-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Vital do Rêgo.

Inicialmente, os embargantes alegam que o acórdão foi omisso por ter desrespeitado os princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que não foi dada ao Senado Federal a oportunidade de se manifestar no processo.

Alegam que o auditor responsável pela instrução do pedido de reexame entendeu que a falta da oitiva do Presidente do Senado Federal conduziria à insubsistência do acórdão recorrido.

Afirma que AudPessoal considerou, como esclarecimentos prestados pelo Senado Federal, a Nota Técnica de Consultoria 1/2021-AUDIT/SF, emitida pela Auditoria do Senado Federal. Porém, a AUDIT seria órgão do sistema de controle interno do Senado Federal, e, no exercício do apoio ao



controle externo, somente comunicou ao TCU o seu posicionamento quanto à aplicação dos reajustes concedidos pela Lei 13.302/2016 na parcela VPNI, decorrente da incorporação de quintos/décimos.

Aduzem que o art. 1º do Ato da Comissão Diretora 20/2004 estabelece que o Presidente do Senado Federal possui competência exclusiva para assinar correspondências relacionadas ao atendimento de requerimentos de informações sobre atos administrativos. Dessa forma, o pronunciamento da AUDIT não pode substituir a obrigação de ouvir os gestores envolvidos.

Ponderam que os processos mencionados pelo Relator do acórdão embargado tratam de atos de concessão de aposentadorias e pensões, os quais não se confundem com os presentes autos, razão pela qual o entendimento firmado no Acórdão 1.669/2014-Plenário não é aplicável ao caso, pois não houve desmembramento de processos.

Feito esse resumo, **passo a decidir.**

Conheço dos embargos de declaração, satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los, com efeitos infringentes.

Preliminarmente, ressalto que o relatório e o voto que fundamentaram o Acórdão 470/2024-Plenário, ora embargado, trataram expressamente dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Destaco o seguinte trecho:

O Diretor da D2AudRecursos pontuou que, por intermédio do Ofício 4.609/2017-TCU-Sefip (TC 016.950/2017-8), o Senado havia sido comunicado sobre o início da fiscalização cujo objetivo consistia em apurar indícios de irregularidades identificados a partir de críticas executadas de forma contínua nas folhas de pagamentos das unidades jurisdicionadas.

Ocorre que a irregularidade tratada nos autos não está dentre àqueles indícios de irregularidades descritos no TC 016.950/2017-8, conforme se verifica na instrução à peça 443 daquele processo e do relatório e voto condutor do Acórdão 1.112/2018-TCU-Plenário (Relatora E. Ministra Ana Arraes).

Entretanto, foram diversas as vezes nas quais o Senado Federal tomou conhecimento por esta Corte de Contas da União da irregularidade no reajuste de parcelas pagas a título de VPNI em desacordo com o previsto no parágrafo único do art. 62-A da Lei 8.112/1990 e no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, por ocasião do julgamento de atos de pessoal, e. g., Acórdãos 304/2023-TCU-2ª Câmara, 9194/2022-TCU-1ª Câmara, Acórdão 9.183/2022-TCU-1ª Câmara, 7526/2022 (Relator E. Ministro Vital do Rêgo), 7309/2022-TCU-1ª Câmara, 7308/2022-TCU-1ª Câmara (Relator E. Ministro Augusto Sherman), 7.066/2022-TCU-1ª Câmara (minha relatoria), 6.061/2022-TCU-2ª Câmara (Relator E. Ministro Aroldo Cedraz), 2718/2022-TCU-Plenário (Relator E. Ministro Antônio Anastasia).

Ademais, conforme apontado pelo Diretor da D2AudRecursos, a matéria foi discutida pelo Senado Federal, que se manifestou sobre por ocasião da Nota Técnica de Consultoria 1/2021-AUDIT/SF.

Além disso, conforme jurisprudência desta Corte de Conta, é desnecessário promover nova oitiva dos responsáveis acerca de fatos sobre os quais já tenham eles se manifestado no âmbito de outros processos do TCU (Acórdão 1.669/2014-TCU-Plenário - Relator E. Ministro José Jorge).

Assim, não há omissão que deve ser reparada. Destaco que a proposta da unidade técnica não vincula o relator do processo, além de que, no caso em análise, a proposta do Diretor da Subunidade Técnica, encampada pelo Auditor-Chefe da AudRecursos, foi divergente da proposta do



auditor, o que afasta o argumento de que a área técnica deste Tribunal seria favorável à tese de que a falta de manifestação do Presidente do Senado Federal conduziria à insubsistência do acórdão.

As ressalvas proferidas pelo corpo diretivo da unidade técnica foram incorporadas ao voto condutor do acórdão embargado, quais sejam, de que a falta de oitiva pessoal do dirigente máximo do órgão legislativo não acarretou prejuízo no âmbito do presente processo, porquanto a irregularidade em questão foi noticiada àquela Casa ainda no ano de 2017.

Reitero que diversas foram as vezes nas quais o Senado Federal tomou conhecimento por esta Corte de Contas sobre a irregularidade no reajuste de parcelas pagas a título de VPNI em desacordo com o previsto no parágrafo único do art. 62-A da Lei 8.112/1990 e no inciso X do art. 37 da Constituição Federal (Acórdão 2.718/2022-Plenário, Relator o E. Ministro Antonio Anastasia; 661/2023-Plenário, Relator o E. Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 1.853/2023-Plenário, Relator o E. Ministro Jhonatan de Jesus).

Não fosse o bastante, não há falar que seria inválida o conhecimento da irregularidade em análise pelo Senado Federal em processos de concessão de aposentadorias e pensões, pois este Tribunal já firmou o entendimento de que não é necessário promover nova oitiva dos responsáveis acerca de fatos sobre os quais já tenham eles se manifestado no âmbito de outros processos do TCU (Acórdão 1.669/2014-Plenário, de relatoria do então E. Ministro José Jorge).

Ressalto que, à época da prolação do acórdão embargado, era irregular o reajuste de “quintos” promovido na parcela de quintos/décimos, pelo Senado Federal, com base nos percentuais concedidos pelas Leis 12.779/2012 (15,8%) e 13.302/2016 (21,3%).

Os quintos incorporados pelos servidores do Senado Federal foram convertidos em VPNI pela Lei 9.527/1997 e deveriam ter seus valores reajustados apenas com base em revisões gerais de remuneração voltadas a todo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 15, § 1º, da referida lei:

Art. 15. Fica extinta a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei 8.911, de 11 de julho de 1994.

§ 1º A importância paga em razão da incorporação a que se refere este artigo passa a constituir, a partir de 11 de novembro de 1997, vantagem pessoal nominalmente identificada, **sujeita exclusivamente à atualização decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.** (grifos inseridos)

Vale lembrar que foram poucas e de pequena monta as revisões gerais de remuneração do funcionalismo federal concedidas desde a transformação dos “quintos” em “vantagem pessoal” pela Lei 9.527/1997. Cito, por exemplo, as Leis 10.331/2001 e 10.697/2003, as quais concederam aumentos de 3,5% e 1%, respectivamente.

As Leis 12.779/2012 e 13.302/2016, que reajustaram a remuneração dos servidores do Senado Federal e disciplinaram o pagamento de parcelas remuneratórias devidas a esses servidores, não se caracterizam como lei de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais, apta a autorizar a aplicação de percentuais na parcela de quintos.

Ocorre que a Lei 14.982, publicada em 23/9/2024, dirigida ao quadro de pessoal do Senado Federal, evidenciou a intenção legislativa pela manutenção dos reajustes promovidos pelas Leis 12.779/2012 e 13.302/2016, *in verbis*:

Lei 14.982, de 20 de setembro de 2024, e que dispõe sobre regras aplicáveis às vantagens pessoais nominalmente identificáveis dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas do Quadro de Pessoal do Senado Federal.



Art. 1º **São convalidados os reajustes concedidos** às vantagens pessoais nominalmente identificáveis dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas **pelas Leis nº s 11.170, de 2 de setembro de 2005, 12.779, de 28 de dezembro de 2012, 13.302, de 27 de junho de 2016, e 14.526, de 9 de janeiro de 2023**, inclusive os ainda não implementados, mantidos seus efeitos financeiros para todos os fins.

§ 1º É afastada a vedação contida no parágrafo único do art. 62-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto do Servidor Público Federal), no que for contrário ao disposto nesta Lei, e preservados os atos administrativos praticados.

§ 2º Os efeitos financeiros dos atos administrativos praticados com fundamento nos reajustes concedidos pelas normas a que se refere o *caput* integram, para todos os efeitos, o valor da vantagem prevista no caput do art. 62-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto do Servidor Público Federal), e são insuscetíveis de redução, compensação ou absorção. (grifei)

Art. 2º A manutenção da vantagem pessoal nominalmente identificável de que trata o art. 62-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto do Servidor Público Federal), pelo art. 18 da Lei nº 12.300, de 28 de julho de 2010, **abrange a incorporação de função de direção, chefia ou assessoramento correspondente ao período entre a edição da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998, e a Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.** (grifos acrescidos)

Desse modo, os reajustes promovidos na parcela de quintos/décimos, pelo Senado Federal, com base nos percentuais concedidos pelas Leis 12.779/2012 e 13.302/2016, são regulares, motivo pelo qual devem ser dados efeitos infringentes aos embargos de declaração, tal como restou decidido no Acórdão 1.711/2025-TCU-2ª Câmara, relator E. Ministro Augusto Nardes.

Por esses motivos, conheço dos embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes, a fim de tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 661/2023-TCU-Plenário.

Com essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1074/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.485/2022-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Representação.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Senado Federal.
4. Órgão/Entidade: Diretoria Geral do Senado Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Edvaldo Fernandes da Silva (OAB-DF 19.233).
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Senado Federal contra o Acórdão 470/2024-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes, a fim de tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 661/2023-TCU-Plenário; e

9.2. dar ciência deste acórdão ao embargante e aos demais interessados.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1074-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – tagColegiado

TC 039.610/2023-3

Natureza: Embargos de Declaração.

Órgão/Entidade: não há.

Interessado: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77).

Representação legal: Raquel Bezerra Muniz de Andrade Caldas (25742/OAB-BA), representando Agência Nacional de Transportes Terrestres.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM SEDE DE MONITORAMENTO. DETERMINAÇÃO NÃO CUMPRIDA. NÃO ACOLHIMENTO DA JUSTIFICATIVA. REITERAÇÃO DA DETERMINAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO NA APRECIÇÃO DE ARGUMENTO. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. AUSENCIA DE OMISSÃO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres em face do Acórdão 200/2025-TCU-Plenário.

Na decisão ora embargada, este Tribunal considerou não atendido o subitem 9.3 do



Acórdão 2.507/2022-TCU-Plenário e reiterou a determinação anteriormente exarada.

Irresignada, a ANTT sustenta que a decisão teria sido omissa ao não considerar o argumento acerca da impossibilidade jurídica de cumprimento da determinação em razão da decadência identificada pela Procuradoria Federal junto à ANTT.

Reitera, assim, a tese da impossibilidade de a Agência reconsiderar os atos que autorizaram a abertura faseada das praças de pedágio, já que estes foram editados no ano de 2008, tendo operado, desta forma, a decadência do direito da administração de anulá-los, conforme se depreende do art. 54 da Lei 9.784/1999.

Ao fim, pede o provimento dos embargos para que seja reconhecida a impossibilidade jurídica de cumprir o subitem 9.3 do Acórdão 2.507/2022-TCU-Plenário, reiterado pelo Acórdão 200/2025-TCU-Plenário.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres em face do Acórdão 200/2025-TCU-Plenário, que considerou não atendido o subitem 9.3 do Acórdão 2.507/2022-TCU-Plenário e reiterou a determinação anteriormente exarada.

A determinação objeto do subitem 9.3 do Acórdão 2.507/2022-TCU-Plenário, prolatada no âmbito do TC 009.550/2013-5, foi exarada nos seguintes termos:

9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que, no prazo de 120 dias, adote de providências necessárias a refazer os cálculos relativos ao ressarcimento à concessionária de receitas não-auferidas, em razão de atraso na implantação das praças de pedágio, a considerar como responsabilidade da Administração, apenas, o período de 148 dias, para cada posto de pedágio, entre a assinatura do contrato (18/02/2008) e a expedição do Decreto de Utilidade Pública de Bens (15/07/2008), **a fim de compensar os valores indevidamente recebidos pela contratada;**

Irresignada, a ANTT interpôs pedido de reexame, alegando a prescrição, tendo sido negado provimento ao recurso por meio do Acórdão 2.136/2023-TCU-Plenário, relator o E. Ministro Benjamin Zymler.

Após encerrado o aludido TC 009.550/2013-5, foi instaurado o presente monitoramento, no qual foi deferida, por duas vezes (acórdãos 474/2024 e 1.038/2024), a prorrogação do prazo para o cumprimento da determinação

Ao final, a ANTT decidiu por não realizar a compensação determinada e informou ao Tribunal a “*existência de justo motivo, inviabilidade jurídica, para o não cumprimento do item 9.3 do Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário*”.

Mediante o Acórdão 200/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, este Tribunal não acolheu o entendimento da ANTT, por não existir o alegado impedimento, e reiterou a necessidade de cumprir a determinação já proferida.

Inconformada, a ANTT sustenta que a decisão teria sido omissa ao não considerar o argumento acerca da impossibilidade jurídica de cumprimento da determinação em razão da decadência identificada pela Procuradoria Federal junto à ANTT.

Reitera, assim, a tese da impossibilidade de a Agência reconsiderar os atos que autorizaram a abertura faseada das praças de pedágio, já que estes foram editados no ano de 2008, tendo operado,



desta forma, a decadência do direito da administração de anulá-los, conforme o art. 54 da Lei 9.784/1999.

Ao fim, pede o provimento dos embargos para que seja reconhecida a impossibilidade jurídica de cumprir o item 9.3 do Acórdão 2.507/2022-TCU-Plenário, reiterado pelo Acórdão 200/2025-TCU-Plenário.

É o relatório. **Passo a decidir.**

Restou evidente, nos autos, que a conclusão da ANTT pela impossibilidade jurídica de cumprir a decisão do TCU, em razão da decadência do direito de rever seus atos, partiu da premissa de que não houve determinação do TCU para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro. Para que não permaneça nenhuma dúvida, reproduzo o voto condutor da decisão embargada:

Preliminarmente, registro que a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária – Surod, da ANTT, realizou os cálculos determinados pelo TCU, apurou o montante de R\$ 1.518.314,60 (jul/2007) **recebidos a maior pela Concessionária** e encaminhou ao Conselho Diretor da Agência a proposta de revisão tarifária para compensar esse valor, mediante redução de R\$ 0,02035, equivalente a decréscimo de 0,56% na Tarifa Básica de Pedágio.

Todavia, o Conselheiro-Relator do feito, **entendendo que o Acórdão 2.507/2022-TCU-Plenário não continha determinação expressa para que a ANTT procedesse o desconto relação à cobrança de pedágio** antes da conclusão da última praça, submeteu a matéria à Procuradoria Federal junto à ANTT.

Partindo desse pressuposto, de inexistência de determinação para a realização do desconto dos valores cobrados de forma indevida, **o parecerista opinou pela impossibilidade de a ANTT, de ofício, realizar o desconto, em razão do transcurso do prazo prescricional para a revisão de seus próprios atos.**

Lamentavelmente, porém, resta absolutamente falsa a premissa do exame realizado, porquanto é de todo evidente que a determinação contida no referido item 9.3 efetivamente abarca a realização do desconto dos valores cobrados de forma irregular.

Da leitura do referido trecho, conclui-se, em primeiro lugar, não haver omissão passível de ser corrigida, uma vez que a questão foi devidamente enfrentada no acórdão ora embargado.

Em segundo lugar, a procuradoria assentou que a ANTT não poderia, de ofício, modificar atos praticados há mais de 5 anos, em razão da decadência do direito de revê-los. Ocorre que **a ANTT não está a agir de ofício, mas sim em razão de determinação deste Tribunal**, não sendo oponível, ao Tribunal, no exercício do controle externo, o art. 54 da Lei 9.784/1999.

Conclui-se, assim, que a ANTT, ao cumprir a determinação do Tribunal, não estaria a agir *ex officio*, não sendo possível alegar a decadência do direito de a Agência anular seus próprios atos.

Ademais, é de se registrar que este Tribunal, em momento nenhum, determinou a anulação de atos praticados pela ANTT, mas sim a correção dos efeitos financeiros da irregularidade praticada.

Importa frisar, ainda, que a eventual impossibilidade jurídica de a ANTT cumprir a decisão emanada nestes autos foi objeto de apreciação por parte deste Tribunal por ocasião da apreciação do pedido de reexame interposto pela Agência.

Para melhor evidenciar a controvérsia havida nestes autos, cumpre relembrar que, originariamente, este processo cuidou de relatório de auditoria de conformidade realizada para verificar a atuação da ANTT na fiscalização do contrato de concessão para exploração da Rodovia BR-116-PR/SC (Trecho Curitiba-Divisa SC/RS).

Na auditoria, foi evidenciada a atuação deficiente da ANTT na regulação e na fiscalização



da execução do contrato de concessão, em especial ante a existência de **compensação indevida** à concessionária, por meio de reajuste de tarifa, em razão de não auferimento de receitas por atraso nas obras de implantação de postos de pedágio, demora que, em boa parte, era imputável exclusivamente à empresa.

Verificou-se que a agência reguladora autorizou a **antecipação** de cobrança de pedágio dos usuários à medida que cada uma das praças fosse implantada, em clara afronta ao teor do contrato que continha previsão expressa de que a arrecadação de tarifa só deveria ocorrer **após a conclusão de todas as praças**.

A concessionária alegou que o atraso ocorrido nas obras de construção das praças de pedágio decorreu do excesso de chuvas no Estado de Santa Catarina, circunstância que teria ensejado a decretação de estado de calamidade pública em alguns municípios, mas a equipe de auditoria apurou que nenhuma das cinco praças de pedágio estava localizada em município abrangido por decreto de calamidade pública e não restou demonstrado o impacto de eventuais chuvas no desenvolvimento das obras nas praças de pedágio.

Assim, não havendo como reconhecer a legitimidade das ações da ANTT, este Tribunal determinou que os valores indevidamente recebidos fossem compensados.

A ANTT interpôs pedido de reexame requerendo unicamente o reconhecimento da prescrição intercorrente em razão de suposta paralisação do processo por mais de três anos.

A unidade técnica, ao apreciar o recurso, concluiu não ter ocorrido prescrição quinquenal ou intercorrente com base na Resolução TCU 344/2022, bem como assentou que o termo inicial da prescrição, para o TCU, seria a data da elaboração do relatório de auditoria que identificou a irregularidade (19/9/2014).

O E. Ministro Benjamin Zymler, relator do recurso, destacou que **eventual prescrição punitiva ou ressarcitória não afastaria a competência para determinar a correção do erro**, consoante se extrai do voto condutor do Acórdão 2136/2023-TCU-Plenário:

19. Também devo ressaltar que a determinação impugnada possui conteúdo mandamental, ou seja, não apresenta uma pretensão ressarcitória direta, de modo que não incide a prescrição. Isso porque visou unicamente assinar prazo para que a recorrente adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (reequilíbrio econômico-financeiro do contrato).

Reconheceu o E. Relator, porém, que poderia haver, em tese, impeditivo legal, de ordem prescricional, que pudesse obstar a realização da compensação imposta pelo TCU. Assim, procedeu ao exame da matéria, tendo concluído não haver impedimento ao cumprimento da determinação:

23. Embora a determinação corretiva expedida pelo Tribunal não esteja sujeita a prazos prescricionais, entendo que as providências a serem adotadas pela agência reguladora estão sujeitas ao prazo quinquenal, tal como delineado na Resolução ANTT 5.926/2021. Contudo, devo ressaltar que o pagamento a maior da tarifa básica de pedágio deve ser enxergado como uma irregularidade continuada, pois é consumado toda vez que um usuário comparece à praça de pedágio e desembolsa o valor autorizado pela ANTT na Resolução 3.307/2009 – posteriormente reajustado ao longo do tempo.

24. Nesses casos, o prazo de prescrição da ANTT será contado do dia em que tiver cessado a continuidade, como pode ser visto no art. 1º da Lei 9.873/1999.

Com base nessas razões, verifico não haver nenhum impeditivo ao imediato cumprimento da decisão proferida pelo TCU.

Não havendo omissão alguma a ser sanada, nem havendo impedimento algum ao



cumprimento da determinação deste Tribunal, rejeito os embargos.

Registro, de todo modo, causar espécie que a ANTT tenha ousado alegar que a determinação exarada não carregava em si ordem para promoção do necessário reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Aliás, também deveras peculiar ter solicitado, por duas vezes, prorrogação do prazo para atender à decisão até que, ao fim, sem ouvir o Tribunal, concluiu que não estava obrigada a cumpri-la.

É de se refletir, também, sobre o interesse da agência reguladora em apontar prescrição ou decadência em relação a item que determina a adoção de providências que protege o interesse público, que deveriam ter sido adotadas pela recorrente de forma tempestiva no exercício de sua atividade de fiscalização sobre os contratos de concessão rodoviária, até porque a irregularidade nasceu de falhas graves no cumprimento desse exato mister.

Vale dizer, a ANTT tomou decisão contrária ao disposto no edital e no contrato, bem como ao interesse público e, ainda assim, tenta toda sorte de subterfúgio para não cumprir decisão deste Tribunal.

Portanto, conheço dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1075/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.610/2023-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77).
 - 3.2. Recorrente: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: 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: Raquel Bezerra Muniz de Andrade Caldas (25742/OAB-BA), representando Agência Nacional de Transportes Terrestres.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres contra o Acórdão 200/2025-TCU-Plenário;

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

 - 9.1. conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los; e
 - 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.
10. Ata nº 16/2025 – Plenário.



11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1075-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 000.157/2024-4

Natureza: Pedido de Reexame (Representação).

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs).

Responsável: Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (11.260.925/0002-79).

Representação legal: Giovani Trindade Castanheira Menicucci (27.340/OAB-DF), André Macedo de Oliveira (15.014/OAB-DF) e outros, representando a Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.; Adão José Fernandes Júnior (178.303/OAB-MG) e Rômulo Greficce Miguel Martins (180.285/OAB-MG), representando a XCMG Brasil Industria Ltda.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO SRP 14/2023 (DNOCS). APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÃO FALSA PARA COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ACÓRDÃO 1.997/2024-TCU-PLENÁRIO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE POR CINCO ANOS (ART. 46 DA LEI 8.443/1992). ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA POR FALTA DE APRECIAÇÃO DE PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL. PROVIMENTO. RECONHECIMENTO DE NULIDADE DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

RELATÓRIO



Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência do diretor da subunidade (peças 74-75):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame (peça 54) interposto por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. contra o Acórdão 1.997/2024-TCU-Plenário (peça 45, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

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

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

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

9.2. rejeitar a defesa da empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.;

9.3. declarar a inidoneidade da empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., para licitar, por 5 (cinco) anos, com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.4. dar ciência deste Acórdão ao responsável e interessados; e

9.5. arquivar os presentes autos.

HISTÓRICO

2. A empresa XCMG Brasil Indústria Ltda. formulou representação acerca de possível fraude em licitação praticada por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., por meio da apresentação de declaração falsa para comprovação de qualificação técnica no Pregão Eletrônico SRP 14/2023, realizado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), para aquisição de retroescavadeiras hidráulicas, no valor estimado de R\$ 65.307.960,00.

2.1. Para a comprovação da qualificação técnica necessária para a execução do objeto, o edital exigiu, no item 17.3.1.2, ‘declaração ou apresentação da rede de assistência técnica autorizada, que os fabricantes dos bens fornecidos possuem assistência técnica na área de atuação do Dnocs, sendo eles: Ceará, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Piauí, Bahia, Sergipe e Minas Gerais’ (peça 5, p. 43).

2.2. Diante da dúvida quanto à veracidade do documento apresentado pela licitante, o Dnocs realizou diligência pessoal na empresa Ailton Veículos Ltda., oportunidade em que identificou *‘que a AILTON VEÍCULOS e a OFICINA PONTUAL não são assistência técnica autorizada da marca LIUGONG e que não possuem nenhuma relação jurídica com a LIUGONG bem como não possuem estoque e nem comercializam peças da marca LIUGONG’*. Em contato com representante da empresa STA Motors, foi negada a existência da prestação de serviços de assistência técnica da marca Liugong (peça 16, p. 4).

2.3. Ato contínuo, a empresa Liugong requereu a desistência de participação no certame, sob o argumento de que necessitaria reestruturar a rede de assistência técnica (peça 16, p. 4).

2.4. Ressaltou o Relator que, embora estivesse devidamente comprovado que três das nove empresas listadas não prestavam assistência técnica da marca específica da ofertante, a declaração falsa de apenas uma única empresa já seria motivo justo para o reconhecimento de fraude à licitação.

2.5. No que tange à alegação de existência de negociações, em estágio avançado, com a empresa STA Motors, para a prestação de assistência técnica, entendeu o Relator que é a própria confissão de que, no momento da licitação, a empresa não detinha a capacidade técnica exigida no edital.



2.6. Diante da gravidade da ocorrência, a representação foi julgada procedente, com declaração de inidoneidade da Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. para licitar, por cinco anos, com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

2.7. Irresignada, a referida empresa interpôs o presente pedido de reexame. Na instrução de peça 69, entendeu-se que assistia razão à recorrente ao alegar que o feito foi julgado à revelia da demonstração de interesse pela parte na realização de sustentação oral, sendo-lhe aplicada sanção gravíssima e no patamar máximo previsto na legislação, sendo evidente o prejuízo causado, bem como a configuração do cerceamento de defesa, por terem sido violados os direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório assegurados pelo art. 5º, inciso LV, da CF/1988.

2.8. Mediante o despacho a seguir transcrito (peça 72), o Ministro Jhonatan de Jesus devolveu os autos à AudRecursos para análise dos demais argumentos apresentados pela recorrente:

Trata-se de pedido de reexame (peça 54) interposto por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. contra o Acórdão 1.997/2024-TCU-Plenário (peça 45, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

2. O processo se refere a representação formulada pela empresa XCMG Brasil Indústria Ltda. acerca de possível fraude em licitação praticada por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., por meio da apresentação de declaração falsa para comprovação de qualificação técnica no Pregão Eletrônico SRP 14/2023, realizado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), para aquisição de retroescavadeiras hidráulicas, no valor estimado de R\$ 65.307.960,00.

3. Diante da gravidade da ocorrência, a representação foi julgada procedente, com declaração de inidoneidade da Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. para licitar, por cinco anos, com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

4. Irresignada, a referida empresa interpôs o presente pedido de reexame, no qual alega nulidade do julgamento realizado em data que impediu a realização da sustentação oral requerida pelo advogado da empresa.

5. A AudRecursos se manifestou nos seguintes termos:

‘5.19. Ocorre que o pedido de redesignação de data de julgamento para realização de sustentação oral, assinado pelo advogado Cassio Gomes Pereira, embora tenha sido protocolado na Plataforma de serviços digitais Conecta-TCU no dia 10/9/2024 (peça 56), não foi incluído como peça processual, o que impossibilitou que a solicitação de apresentação de sustentação fosse submetida ao Presidente do Plenário, autoridade competente para deferir ou não a sua produção, antes de o processo ser levado a julgamento pelo Tribunal. Cabe destacar que esse julgamento ocorreu em data que impediu a realização da sustentação oral requerida pelo advogado da empresa, que se encontrava em viagem ao exterior no dia 25/9/2024 e era até então o único representante legal constituído nos autos.

5.20. Assim, assiste razão à recorrente ao alegar que o feito foi julgado à revelia da demonstração de interesse pela parte na realização de sustentação oral, sendo-lhe aplicada sanção gravíssima e no patamar máximo previsto na legislação, sendo evidente o prejuízo causado, bem como a configuração do cerceamento de defesa, por terem sido violados os direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório assegurados pelo art. 5º, inciso LV, da CF/1988.

5.21. Diante disso, entende-se ser o caso de desconstituir a deliberação recorrida, de modo que seja prolatada nova decisão.’ (grifei)

6. Conquanto as considerações da AudRecursos sejam relevantes, não se verifica, neste caso, hipótese de nulidade manifesta. Ademais, tendo em vista que o recorrente suscita questões de mérito ainda não examinadas, devolvo os autos à AudRecursos para que, de forma prioritária, sejam analisados os demais argumentos apresentados.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação



4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) falta de análise de requerimento de sustentação oral, com publicação de pauta sem a observação de sustentação oral e o nome de quem a faria, caracterizando nulidade do acórdão por erro de procedimento (*error in procedendo*);

b) se deve ser revisto o prazo de cinco anos da sanção de inidoneidade excessivamente gravosa aplicada à recorrente no patamar máximo permitido pelo art. 46 da Lei 8.443/1992.

5. Falta de análise de requerimento de sustentação oral, com publicação de pauta sem a observação de sustentação oral e o nome de quem a faria

5.1. Aduz-se que o pedido de sustentação foi protocolado dentro do prazo estipulado pelo art. 168 do Regimento Interno do TCU, conforme comprova o documento juntado à peça 56, mas, por aparente falha no sistema, a referida solicitação não tinha sido incluída como peça processual (peça 54, p. 5).

5.2. O direito de defesa e a dimensão substancial do contraditório pressupõem a garantia de que a parte tenha a oportunidade de participar do julgamento, sendo-lhe facultada a possibilidade de apresentar suas razões oralmente (direito garantido pelo RITCU). Tal prerrogativa permite uma melhor explanação de questões sensíveis à defesa e essenciais para a adequada apreciação e julgamento do caso (peça 54, p. 5).

5.3. Uma vez que o feito foi julgado à revelia da demonstração de interesse pela parte na realização de sustentação oral, bem como da apresentação oportuna de pedido de retirada de pauta, sendo-lhe aplicada sanção gravíssima e no patamar máximo previsto na legislação, evidente o prejuízo causado e a configuração do cerceamento de defesa, pois violados os direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, inciso LV, da CF/1988) (peça 54, p. 5)

5.4. Em situação semelhante (TC 014.426/2015-3, Acórdão 939/2022-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes), essa Corte de Contas entendeu haver '*cerceamento de defesa por ocasião de impedimento de realização de sustentação oral*', reconhecendo a ocorrência de '*prejuízo concreto ao interessado*', o que ensejou a nulidade da deliberação atacada naquela oportunidade (peça 54, p. 6).

5.5. Por essas razões, requer que seja declarada a nulidade do julgamento e dos atos posteriores, bem como seja determinada a sua recondução, nos termos dos arts. 171 e seguintes do RITCU, possibilitando à parte exercer o seu direito de defesa oral previamente ao julgamento da representação (peça 54, p. 6).

Análise:

5.6. Observa-se que o documento ora juntado pela recorrente à peça 56 foi protocolado na Plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, no dia 10/9/2024, com solicitação de 'registrar petição' pelo advogado Cassio Gomes Pereira, tendo como unidade destinatária a AudContratações (peça 56, p. 2),

5.7. Constou do referido documento que o signatário é o representante legal da Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., no presente processo, e pretendia exercer seu direito de realizar sustentação oral durante a sessão plenária, reforçando os argumentos de defesa e esclarecendo os fatos, conforme garantido pelo Regimento Interno do TCU.

5.8. Ocorre que esse pedido, embora tenha sido protocolado na Plataforma de serviços digitais Conecta-TCU dentro do prazo estipulado pelo art. 168 do Regimento Interno, não foi incluído como peça processual, o que impossibilitou que a solicitação de apresentação de sustentação fosse submetida ao Presidente do Plenário, autoridade competente para deferir ou não a sua produção, antes de o processo ser levado a julgamento pelo Tribunal.

5.9. Ponderou a recorrente que, em que pese a formalização do pedido e pronta retirada de pauta do feito, o processo foi reincluído na sessão do dia 25/9/2024, julgando-se procedente a representação, com a aplicação de sanção à empresa à revelia de seu requerimento e da demonstração de interesse na realização de defesa oral. O direito de defesa e a dimensão substancial do contraditório pressupõem a garantia de que a parte tenha a oportunidade de participar do julgamento, sendo-lhe facultada a possibilidade de apresentar suas razões oralmente (direito garantido pelo RITCU). Tal prerrogativa permite uma melhor explanação de questões sensíveis à defesa e essenciais para a adequada apreciação e julgamento do caso.



5.10. Acrescentou que o feito foi julgado à revelia da demonstração de interesse pela parte na realização de sustentação oral, bem como da apresentação oportuna de pedido de retirada de pauta, sendo-lhe aplicada sanção gravíssima e no patamar máximo previsto na legislação, evidente o prejuízo causado e a configuração do cerceamento de defesa, pois violados os direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, inciso LV, da CF/1988).

5.11. No precedente colacionado pela recorrente (TC 014.426/2015-3), a Corte de Contas entendeu haver ‘cerceamento de defesa por ocasião de impedimento de realização de sustentação oral’, reconhecendo a ocorrência de ‘prejuízo concreto ao interessado’, o que ensejou a nulidade da deliberação atacada naquela oportunidade. Transcreve-se, a seguir, trecho do voto condutor do Acórdão 939/2022-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes:

4. No mérito, de pronto, os argumentos trazidos pelo recorrente confirmam que houve cerceamento de defesa por ocasião de impedimento de realização de sustentação oral no julgamento do recurso de reconsideração. De fato, em consulta à Secretaria das Sessões desta Corte, foi constatado que o link de acesso à Sessão de 2ª. Câmara, realizada às 11h do dia 18/8/2020 para o julgamento do Acórdão 8648/2020-TCU, foi encaminhado tardiamente, e como a defesa enfrentou dificuldades de acesso ao link, não houve tempo hábil para sanar o problema, resultando em nulidade processual do referido Acórdão.

5. Assim, resta demonstrado que houve prejuízo concreto ao interessado, o que, ante o disposto nos arts. 171 e 174 do Regimento Interno do Tribunal, enseja a declaração de nulidade da deliberação em debate.

5.12. Consulta à jurisprudência selecionada retorna os seguintes precedentes:

Padece de nulidade, por erro de procedimento (*error in procedendo*), acórdão que julgou processo sem analisar requerimento de sustentação oral efetuado nos termos das disposições regimentais (Acórdão 10.172/2020-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 7.716/2019-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes; Acórdão 10.958/2018-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 3.093/2012-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

A publicação de pauta sem a observação de sustentação oral e o nome de quem a fará, quando conste deferimento do pedido nos respectivos autos, configura cerceamento de defesa, impondo a nulidade do acórdão (Acórdão 6.464/2010-TCU-2ª Câmara).

5.13. Verifica-se que, no presente caso, o acórdão que julgou procedente a representação e aplicou à Liugong a sanção de inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal pelo prazo máximo previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992 foi proferido sem analisar solicitação de sustentação oral formulado pelo advogado da empresa, o que caracteriza a ocorrência de erro de procedimento que resulta na nulidade do acórdão recorrido.

5.14. Cabe ressaltar que o pedido juntado pela recorrente à peça 56 foi protocolado na Plataforma de serviços digitais Conecta-TCU dentro do prazo previsto no art. 168 do Regimento Interno, mas em razão de erro de procedimento deixou de ser incluído como peça processual, o que impossibilitou que a solicitação de apresentação de sustentação fosse submetida ao Presidente do Plenário, autoridade competente para deferir ou não a sua produção, antes de o processo ser levado a julgamento pelo Tribunal.

5.15. Além disso, pode-se ver, no extrato da pauta reproduzido a seguir, que não constou a observação acerca de sustentação oral e o nome de quem a faria, o que configura cerceamento de defesa, que eiva de nulidade o acórdão recorrido:

Pauta do Plenário – Sessão Ordinária de 25/9/2024

MINISTRO WALTON ALENCAR RODRIGUES

000.157/2024-4 -Representação sobre possíveis irregularidades em pregão eletrônico para aquisição de retroescavadeiras hidráulicas.

Representante: XCMG Brasil Indústria Ltda.



Unidade jurisdicionada: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas.

Responsáveis: Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.

Representação legal: Cassio Gomes Pereira (OAB-SP 285.879), Adão Jose Fernandes Junior (OAB-MG 178.303), Romulo Greficce Miguel Martins (OAB-MG 180.285) e outros.

5.16. Considerando que o vício resultou em prejuízo para a Liugong, assiste razão à empresa ao defender que seja declarada a nulidade do julgamento e dos atos posteriores, nos termos dos arts. 171 e 175 do Regimento Interno do TCU, possibilitando à parte exercer o seu direito de defesa oral previamente ao julgamento da representação.

5.17. Diante disso, entende-se que deve ser reconhecida de ofício a nulidade do acórdão recorrido por erro de procedimento, em razão do possível prejuízo à defesa da referida empresa.

6. Revisão do prazo de cinco anos da sanção de inidoneidade excessivamente gravosa aplicada no patamar máximo permitido pela legislação

6.1. Defende a recorrente que merece ser revisto o prazo de cinco anos da sanção de inidoneidade, imposta à empresa no grau máximo permitido pelo art. 46 da Lei 8.443/1992. Argumenta, em síntese, que:

6.2. Nos termos do voto proferido pelo Relator, a declaração de assistência técnica apresentada pela recorrente estaria eivada de informação falsa, na medida em que *‘3 das 9 empresas listadas não prestavam assistência técnica da marca específica da ofertante’* (peça 54, p. 6).

6.3. Contudo, a despeito do resultado indicado pela diligência conduzida pelo Dnocs no âmbito do processo licitatório, fato é que a recorrente possui assistência técnica prestada pela empresa STA Caminhões Veículos e Serviços Ltda. (‘STA’), bem como sua parceira Ailton Veículos Ltda. – supostamente contatadas pelos representantes do órgão (peça 54, p. 6).

6.4. Em suas razões de justificativa, a recorrente demonstrou que já havia celebrado acordo comercial, o qual estava pendente tão somente de formalização, com uma legítima expectativa de assinatura próxima do instrumento contratual (peça 54, p. 6).

6.5. A despeito disso, a decisão recorrida destacou a *‘ausência de evidências concretas sobre a suposta negociação’*. Contudo, conforme troca de e-mails juntada ao processo (peça 36), já havia um plano de negócios em desenvolvimento junto à STA em momento anterior à realização do pregão (peça 54, p. 7).

6.6. O modelo de negócios a ser firmado já havia sido estruturado e, no momento da troca de e-mails em referência (31/7/2023), estava em fase de ajustes finais, de forma que existente a legítima expectativa de assinatura do contrato junto à empresa (peça 54, p. 7).

6.7. De forma a corroborar com suas alegações, a recorrente aproveita a oportunidade para apresentar comunicação adicional havida à época (peça 58), que demonstra o status das discussões relativas à parceria negocial (peça 54, p. 7).

6.8. Dessa forma, já havia um consenso entre as partes quanto à condução do negócio e exercício da assistência técnica, de forma que a efetiva assinatura do contrato representaria mera formalidade. Restava, portanto, devidamente cumprida a exigência editalícia (peça 54, p. 7).

6.9. Ocorre que, uma vez tomada a ciência de que a STA não tinha mais interesse em prosseguir com a prestação do serviço, e tendo conhecimento da necessidade de assistência técnica prevista no edital do pregão, a recorrente optou por desistir do processo licitatório, em um ato de boa-fé (peça 54, p. 7-8).

6.10. Vale chamar atenção ao fato de que, conforme o termo de diligência elaborado pelo Dnocs (peça 16), não há elementos mínimos que indiquem a veracidade da informação prestada pela STA, no sentido de que a empresa não fazia parte da rede de assistência técnica autorizada da LiuGong (peça 54, p. 8).

6.11. Isso porque a informação foi prestada por meio de ligação telefônica realizada por suposto representante da empresa Ailton Veículos a destinatário absolutamente desconhecido e sem comprovação de sua identidade (peça 16, p. 4) (peça 54, p. 8).

6.12. Também é evidência de que as conclusões advindas da diligência realizada pelo Dnocs não condizem com a realidade dos fatos, conforme comunicação anexa (peça 59), por meio da qual o próprio



representante da STA confirma endereço e CNPJ da empresa e de outras parceiras – inclusive dados referentes à Ailton Veículos Ltda. – incluídos na declaração de rede de assistências técnicas apresentada no certame (peça 54, p. 8).

6.13. Em caso semelhante ao presente – representação contra empresa em razão de irregularidades no âmbito de pregão eletrônico relativas à suposta fraude em atestado de capacidade técnica apresentado no curso da licitação – esse Tribunal de Contas afastou a sanção de inidoneidade anteriormente aplicada à empresa licitante ao acatar as razões apresentadas pela recorrente, com juntada de documentos que corroboravam a existência da relação comercial (TC 000.955/2019-1, Acórdão 1.250/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas (peça 54, p. 8-9).

6.14. Saliente-se que essa Corte também atestou que a documentação que enseja a declaração de inidoneidade deve representar comprovada fraude à licitação, de forma que a existência de dúvida razoável resulta na necessidade de afastamento da sanção (peça 54, p. 9).

6.15. Nesse ponto, merece reforma a conclusão a que chegou esse Tribunal no sentido de que o resultado das diligências realizadas pelo Dnocs em três das nove empresas listadas na declaração revela *‘a possibilidade de toda essa rede de assistência técnica ser falsa’*. Conforme exposto anteriormente, havia efetiva relação comercial já firmada junto à empresa STA Caminhões Veículos e Serviços Ltda., e não há qualquer elemento no feito apto a demonstrar indícios de irregularidade da declaração no tocante às demais parceiras, não havendo que se falar em *‘fraude comprovada’*, como exige o art. 46 da Lei 8.443/1992 (peça 54, p. 9).

6.16. Reitere-se que sequer foi conduzida diligência junto à STA Caminhões Veículos e Serviços Ltda., de forma que as conclusões do Dnocs se baseiam em ligação telefônica desprovida de qualquer comprovação de identidade do remetente (peça 54, p. 9).

6.17. Vale dizer, ainda, a desistência apresentada pela LiuGong representou ato de evidente boa-fé perante o processo licitatório. Embora não se trate de assunção de qualquer modalidade de culpa pela recorrente, uma vez que estava confirmada a relação comercial junto à STA, tendo esta desistido posteriormente da prestação do serviço, importante ressaltar que inexistia no ordenamento jurídico conduta fraudulenta na modalidade culposa (peça 54, p. 10).

6.18. Por essa razão, essa Corte de Contas (TC 035.101/2023-7, Acórdão 1.466/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler) manifestou-se no sentido de que a empresa representada *‘buscou corrigir a sua conduta ou evitar os seus efeitos, voluntariamente, no curso da execução. A meu juízo, ocorreu o que se chama de desistência voluntária e arrependimento eficaz, no Direito Criminal, sendo aplicável, por analogia, o art. 15 do Código Penal: [...]’* (peça 54, p. 10).

6.19. Na hipótese, esse Tribunal consignou que a empresa *‘neutralizou os efeitos de sua conduta no curso das licitações’* razão pela qual *‘não praticou o fato típico descrito no art. 46’*, face à *‘causa excludente de tipicidade’*, o que ensejou a improcedência da representação (peça 54, p. 10).

6.20. Se mesmo em caso de conduta culposa o Tribunal afastou a sanção de inidoneidade, quanto mais no presente caso em que não há sequer o elemento da culpa na conduta praticada pela recorrente. Ao observar que no curso da licitação não seria possível cumprir a tempo e modo com as exigências editalícias, a recorrente voluntariamente desistiu do processo com o único propósito de evitar qualquer transtorno ao regular curso daquele procedimento (peça 54, p. 10).

6.21. Verificada a boa-fé da recorrente, bem como a veracidade das informações constantes da declaração apresentada no âmbito do Pregão Eletrônico 14/2023, não há que se falar em conduta fraudulenta. Por essa razão, merece ser afastada a sanção de inidoneidade aplicada à LiuGong, uma vez que inexistente a prática da conduta tipificada no art. 46 da Lei 8.443/1992 (peça 54, p. 10-11).

6.22. Na remota hipótese de que seja reconhecida a prática de fraude ao processo licitatório, o que se admite para fins argumentativos, merece ser revista a amplitude da sanção de inidoneidade aplicada à recorrente no patamar máximo permitido pela legislação (art. 46 da Lei 8.443/1992), qual seja, cinco anos (peça 54, p. 11).

6.23. Vale ressaltar o papel da assistência técnica durante a execução do contrato no presente caso. Depreende-se do Edital do Pregão Eletrônico 14/2023 que um dos critérios de seleção do fornecedor seria a



apresentação de declaração de rede de assistência técnica autorizada nos estados de atuação do Dnocs (item 17.3.1.2) (peça 54, p. 11).

6.24. A assistência técnica não se enquadrava como critério necessário para o início da execução da atividade contratada (fornecimento de retroescavadeiras hidráulicas), mas, em verdade, seria utilizada tão somente quando necessária a realização de manutenção dos equipamentos durante a execução do contrato, conforme disposições constantes dos itens 15.3 e 15.6 do instrumento convocatório (peça 5) (peça 54, p. 11-12).

6.25. Dessa forma, ainda que se pudesse argumentar que a contratação das assistências técnicas parceiras ainda não havia sido efetivada, não haveria que se falar em *‘um risco concreto de aquisição de retroescavadeiras que estariam paradas nos pátios do Dnocs, [...] sob o elevado valor de mais de R\$ 60 milhões’*, razão pela qual a sanção se mostra excessivamente gravosa (peça 54, p. 12).

6.26. Também não houve qualquer dano ao erário, uma vez que a LiuGong, tão logo recebeu a informação de que não seria possível a manutenção de relação negocial junto a uma de suas parceiras, informou a sua desistência do pregão (peça 17), de forma que sequer foi contratada para o fornecimento dos bens (peça 54, p. 12).

6.27. Em caso semelhante ao presente (TC 045.695/2021-0, Acórdão 1.155/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz), a sanção de inidoneidade aplicada à licitante foi reduzida para três meses, especialmente por ser empresa não reincidente. Vale dizer, na hipótese a conduta fraudulenta consistiu na apresentação de atestado de capacidade técnica falso, prática mais gravosa do que a discutida nos presentes autos (peça 54, p. 12).

6.28. Há, também, situações ainda mais gravosas, em casos de apresentação de atestado de capacidade técnica falso, em hipóteses nas quais a empresa foi efetivamente contratada pela Administração Pública, tendo a sanção sido limitada ao patamar três anos (TC 011.773/2022-7, Acórdão 2.180/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e TC 012.682/2021-7, Acórdão 11/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira) (peça 54, p. 13-14).

6.29. Verifica-se que o patamar máximo de cinco anos para a sanção de inidoneidade vem sendo utilizado pelo Tribunal de Contas da União em situações excepcionais, a exemplo da hipótese em que é juntado ao processo licitatório atestado de capacidade técnica falso e com assinatura flagrantemente forjada (TC 038.084/2019-8, Acórdão 2.717/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho) (peça 54, p. 14).

6.30. Pelo exposto, nota-se que a sanção foi aplicada em patamar desproporcional à gravidade da conduta praticada, razão pela qual requer a sua redução ao mínimo legal, sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, extraídos do instituto do devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CF) (peça 54, p. 14).

Análise:

6.31. Na presente representação, formulada pela XCMG Brasil Indústria Ltda., foi apontada possível fraude à licitação praticada pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda, por meio da apresentação de declaração falsa para comprovação de qualificação técnica em pregão eletrônico realizado pelo Dnocs para aquisição de retroescavadeiras hidráulicas.

6.32. No dia 5/9/2023, a Liugong firmou o documento de peça 7, arrolando as empresas prestadoras de assistência técnica nos Estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Alagoas, Piauí, Bahia, Sergipe e Minas Gerais. Também inseriu no Compras.gov.br a declaração de que estava ciente e concordava com as condições contidas no edital e seus anexos, bem como de que cumpria plenamente os requisitos de habilitação definidos no edital, referentes ao Pregão 14/2023 do Dnocs (peça 6).

6.33. Verifica-se que o Dnocs realizou diligência (visita *in loco*), haja vista que, durante a fase de recurso administrativo, uma licitante alegou que a Liugong apresentou uma declaração com indícios de falsidade e inexistência de assistência técnica, uma vez que a recorrida, em que pese a exigência editalícia, não possuía assistência técnica nos Estados de AL, PB, PE, PI, RN e SE (peça 16, p. 3).

6.34. Relatou o Engenheiro Civil Jackson Oliveira Carvalho, Chefe do Serviço de Projetos (DEP/PR), que formulou a José Ailton Oliveira, proprietário da Ailton Veículos Ltda., entre outras indagações, se existia



algum documento jurídico entre a Liugong e a Ailton Veículos, bem como se havia um estoque de peças dessa fabricante de equipamentos, sendo a resposta negativa, ou seja, a Ailton Veículos e a Oficina Pontual não são assistência técnica autorizada da marca Liugong, não tem nenhuma relação jurídica com a Liugong e nem possui estoque ou comercializa peças da marca Liugong (peça 16, p. 4).

6.35. Também informou o Chefe do DEP/PR que, em deslocamento para a cidade de Maceió/AL para dar continuidade à diligência junto à empresa representante da Liugong naquela unidade da Federação, recebeu ligação telefônica, confirmada por e-mail assinado pelo administrador da Liugong, formalizando, no dia 25/10/2023, a desistência da referida empresa do pregão eletrônico, nos seguintes termos (peça 17):

Vimos, por meio deste, comunicar a nossa desistência da participação no Pregão Eletrônico nº 14/2023, do qual fomos declarados vencedores, em virtude de reestruturação recente da nossa rede de assistência técnica na região de Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Paraíba.

Compreendemos as implicações desta decisão, ao que nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

6.36. Após ciência dessa correspondência, o referido engenheiro decidiu não mais dar continuidade à diligência programada, em razão do reconhecimento da licitante Liugong de que não há mais assistência técnica da marca nos Estados de SE, AL, PE e PB (peça 16, p. 4).

6.37. No âmbito do TCU, o Relator acompanhou a proposta da unidade instrutiva quanto à ocorrência de fraude no pregão promovido pelo Dnocs, perpetrada a partir de declarações emitidas pela licitante Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., cuja veracidade não restou comprovada. Destacou, em seu voto (peça 46), que:

É gravíssima a conclusão advinda da diligência promovida pelo Dnocs de que a declaração de rede de assistência técnica, de autoria da empresa Liugong, indicasse a existência de rede de assistência em nove Estados distintos, sendo que a investigação demonstrou que essa informação era falsa para três dessas localidades.

Ademais, os fatos narrados no termo de diligência do Dnocs revelam a possibilidade de toda essa rede de assistência técnica ser falsa, o que só não foi comprovado em razão da interrupção da diligência em curso, que estava a destino de outro Estado da Federação, com o telefonema da licitante fraudadora noticiando a sua desistência do certame (peça 16, p. 4).

Embora esteja devidamente comprovado que 3 das 9 empresas listadas não prestavam assistência técnica da marca específica da ofertante, a declaração falsa de apenas uma única empresa já seria motivo justo para o reconhecimento de fraude à licitação.

6.38. No que tange à gravidade da ocorrência, que levou à declaração de inidoneidade da Liugong para licitar com a Administração Pública Federal, por cinco anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, o Relator asseverou que (peça 46):

A implementação de uma rede de assistência técnica, com o treinamento de pessoal e fornecimento contínuo de peças de reparo, em curto espaço de tempo e em abrangente espaço territorial, não seria uma ação que pudesse ser rapidamente executada, motivo pelo qual se avizinhava um risco concreto de aquisição de retroescavadeiras que estariam paradas nos pátios do Dnocs, por impossibilidade de manutenção do maquinário, sob o elevado valor de mais de R\$ 60 milhões.

A defesa da licitante limita-se a afirmações genéricas de que pautaria suas ações pela ética, transparência e conformidade com as normas legais, afirmação que contrasta diretamente com os fatos e provas contidos na presente representação. Também fora alegado a existência de negociações, em estágio avançado, com a empresa STA Motors, para a prestação de assistência técnica.

Ora, a alegação é a própria confissão de que, no momento da licitação, a empresa não detinha a capacidade técnica exigida no edital de licitação. Ademais, além da ausência de evidências concretas sobre a suposta negociação, também não foi apresentada nenhuma prova sobre a existência de rede de assistência técnica nos demais Estados.



6.39. Cabe ressaltar que o subitem 17.3.1.2 do edital do Pregão Eletrônico SRP 14/2023, realizado pelo Dnocs para a aquisição de retroescavadeiras hidráulicas, estabelecia que a comprovação da qualificação técnica para a execução do objeto se daria mediante *‘declaração ou apresentação da rede de assistência técnica autorizada, que os fabricantes dos bens fornecidos possuem assistência técnica na área de atuação do DNOCS, sendo eles: Ceará, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Piauí, Bahia, Sergipe e Minas Gerais’* (peça 5, p. 43).

6.40. Em consonância com os subitens 4.2.2 e 4.4 do edital (peça 5, p. 4-5), não podiam participar da licitação os interessados que não atendessem às condições do edital e seus anexos, sendo que a declaração falsa relativa ao cumprimento de qualquer condição sujeitaria o licitante às sanções previstas em lei e no edital.

6.41. Prevvia o subitem 5.6 do edital que, até a abertura da sessão pública em 5/9/2023, os licitantes poderiam retirar ou substituir a proposta e os documentos de habilitação anteriormente inseridos no sistema (peça 5, p. 6). Todavia, seria inabilitado o licitante que não comprovasse sua habilitação, seja por não apresentar quaisquer dos documentos exigidos para tanto, ou apresentá-los em desacordo com o estabelecido no edital (subitem 9.21 do edital, peça 5, p. 15).

6.42. Dispunha o subitem 22.1.3 do edital que cometeria infração administrativa, nos termos da Lei 10.520/2002, o licitante que apresentasse documentação falsa, entre outras infrações arroladas nos subitens 22.1.1 a 22.1.8 do edital (peça 5, p. 18).

6.43. Em decorrência, estabeleceu-se no edital que (peça 5, p. 19):

22.4. O licitante/adjudicatário que cometer qualquer das infrações discriminadas nos subitens anteriores ficará sujeito, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:

22.4.1. Advertência por faltas leves, assim entendidas como aquelas que não acarretarem prejuízos significativos ao objeto da contratação;

22.4.2. Multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor estimado do(s) item(s) prejudicado(s) pela conduta do licitante;

22.4.3. Suspensão de licitar e impedimento de contratar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, pelo prazo de até dois anos;

22.4.4. Impedimento de licitar e de contratar com a União e descredenciamento no SICAF, pelo prazo de até cinco anos;

22.4.4.1. A Sanção de impedimento de licitar e contratar prevista neste subitem também é aplicável em quaisquer das hipóteses previstas como infração administrativa neste Edital.

(...)

22.12. A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.

6.44. No que tange à comprovação da qualificação técnica para a execução do objeto, havia a exigência de apresentação de declaração ou apresentação da rede de assistência técnica autorizada na área de atuação do Dnocs (subitem 17.3.1.2 do edital).

6.45. Assim, no dia 5/9/2023, a Liugong firmou o documento de peça 7, arrolando as empresas prestadoras de assistência técnica nos Estados do CE, PB, PE, RN, AL, PI, BA, SE e MG. Também inseriu no Compras.gov.br a declaração de que estava ciente e concordava com as condições contidas no edital e seus anexos, bem como de que cumpria plenamente os requisitos de habilitação definidos no edital, referentes ao Pregão 14/2023 do Dnocs (peça 6).

6.46. Ocorre que tanto os argumentos apresentados anteriormente pela referida empresa quanto os formulados na fase recursal não têm suporte nos fatos e provas contidos na presente representação.

6.47. Como já ressaltado pelo Relator, a alegação de existência de negociações, em estágio avançado, com a empresa STA Motors, para a prestação de assistência técnica, *‘é a própria confissão de que, no momento*



da licitação, a empresa não detinha a capacidade técnica exigida no edital de licitação. Ademais, além da ausência de evidências concretas sobre a suposta negociação, também não foi apresentada nenhuma prova sobre a existência de rede de assistência técnica nos demais Estados.

6.48. Ora, se o acordo comercial estava pendente de formalização, mesmo que houvesse uma legítima expectativa de assinatura próxima do instrumento contratual (peça 36, p. 41-42), o fato é que, no dia 5/9/2023, a Liugong não cumpria os requisitos de habilitação definidos no edital e, mesmo assim, firmou documento (peça 7) onde arrolou as empresas prestadoras de assistência técnica na área de abrangência de atuação do Dnocs, bem como declarou estar ciente e concordar com as condições editalícias e que também cumpria plenamente os requisitos de habilitação previstos no edital do pregão.

6.49. Ora, a troca de e-mails, em 31/7/2023, 11/9/2023 e 12/9/2023 (peça 36, p. 41-42, e peças 58 e 59), acerca de um plano de negócios em desenvolvimento junto à STA não se presta a comprovar a alegação da recorrente de que possuía assistência técnica prestada pela empresa STA Caminhões Veículos e Serviços Ltda., bem como sua parceira Ailton Veículos Ltda. A existência de consenso entre as partes quanto à condução do negócio e exercício da assistência técnica não transforma a efetiva assinatura do contrato em mera formalidade.

6.50. Tanto é que, ao tomar ciência de que a STA não tinha mais interesse em prosseguir com a prestação do serviço, e tendo conhecimento da necessidade de assistência técnica prevista no edital do pregão, a Liugong desistiu do processo licitatório no dia 25/10/2023 (peça 7). Cabe destacar que se essa licitante não tivesse apresentado desistência do certame, ainda assim seria desclassificada por falta de preenchimento dos requisitos de habilitação, não se configurando a desistência como ato de boa-fé.

6.51. Ao contrário do alegado pela recorrente, o caso tratado no TC 000.955/2019-1 (Acórdão 1.250/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas) não é semelhante ao da Liugong, uma vez que naqueles autos houve a juntada de documentos que corroboravam a existência da relação negocial.

6.52. Quanto às críticas feitas pela Liugong acerca das diligências realizadas pelo Dnocs, vale trazer à colação o que disse o Relator no sentido de que a declaração falsa em relação a apenas uma única empresa não prestadora de assistência técnica da marca específica da ofertante já seria motivo justo para o reconhecimento de fraude à licitação para fins de aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

6.53. Relativamente ao argumento de que, ao observar que no curso da licitação não seria possível cumprir a tempo e modo com as exigências editalícias, a recorrente voluntariamente desistiu do processo com o único propósito de evitar qualquer transtorno ao regular curso daquele procedimento, observa-se que a desistência somente ocorreu em 25/10/2023, data essa bem posterior à da abertura do pregão (5/9/2023), quando já se encontrava em curso diligências realizadas pelo Dnocs junto às empresas arroladas como prestadoras de assistência técnica à Liugong.

6.54. Diante disso, entende-se que o precedente apontado pela recorrente (TC 035.101/2023-7) não se amolda perfeitamente ao presente caso, pois não se pode dizer que a empresa representada *‘buscou corrigir a sua conduta ou evitar os seus efeitos, voluntariamente, no curso da execução. A meu juízo, ocorreu o que se chama de desistência voluntária e arrependimento eficaz, no Direito Criminal, sendo aplicável, por analogia, o art. 15 do Código Penal* (Acórdão 1.466/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

6.55. Ante a comprovada apresentação de declaração falsa pela recorrente, há que se manter a sanção de inidoneidade aplicada à Liugong.

6.56. Na hipótese de ser reconhecida a prática de fraude ao processo licitatório, defende a Liugong que seja revista a amplitude da sanção de inidoneidade aplicada no patamar máximo de cinco anos permitido pelo art. 46 da Lei 8.443/1992.

6.57. No entanto, mostra-se equivocado o argumento da recorrente em relação ao papel da assistência técnica. Como dito anteriormente, o Edital do Pregão Eletrônico 14/2023 exigia como um dos critérios de seleção do fornecedor (habilitação) a apresentação de declaração de rede de assistência técnica autorizada nos estados de atuação do Dnocs (subitem 17.3.1.2 do edital).

6.58. Por isso, mostra-se irrelevante a alegação de que a assistência técnica não se enquadrava como critério necessário para o início da execução da atividade contratada (fornecimento de retroescavadeiras hidráulicas), mas que seria utilizada tão somente quando necessária a realização de manutenção dos



equipamentos durante a execução do contrato, conforme disposições constantes dos itens 15.3 e 15.6 do instrumento convocatório.

6.59. Para a recorrente, a sanção se mostra excessivamente gravosa, uma vez que, mesmo que a contratação das assistências técnicas parceiras ainda não tivesse sido efetivada, não haveria *‘um risco concreto de aquisição de retroescavadeiras que estariam paradas nos pátios do Dnocs, (...) sob o elevado valor de mais de R\$ 60 milhões’*, como constou do voto condutor do acórdão recorrido.

6.60. Nos termos dos subitens 4.2.2 e 4.4 do edital (peça 5, p. 4-5), não podiam participar da licitação os interessados que não atendessem às condições do edital e seus anexos, sendo que a declaração falsa relativa ao cumprimento de qualquer condição sujeitaria o licitante às sanções previstas em lei e no edital.

6.61. Dispunha o subitem 22.1.3 do edital que cometeria infração administrativa, nos termos da Lei 10.520/2002, o licitante que apresentasse documentação falsa, entre outras infrações arroladas nos subitens 22.1.1 a 22.1.8 do edital (peça 5, p. 18). O cometimento de infrações sujeitava o licitante/adjudicatário às sanções de advertência por faltas leves, multa, suspensão de licitar e impedimento de contratar com órgão pelo prazo de dois anos e impedimento de licitar e de contratar com a União pelo prazo de até cinco anos (subitens 22.4, 22.4.1 a 22.4.4 do edital, peça 5, p. 19).

6.62. Em consonância com o subitem 22.12 do edital, na aplicação das sanções a autoridade competente levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.

6.63. Diante disso, há que se considerar, na dosimetria da sanção, o argumento da recorrente de que não houve qualquer dano ao erário, uma vez que a LiuGong, tão logo recebeu a informação de que não seria possível a manutenção de relação comercial junto a uma de suas parceiras, informou a sua desistência do pregão (peça 17), de forma que sequer foi contratada para o fornecimento dos bens.

6.64. Ponderou a recorrente que, em caso semelhante (TC 045.695/2021-0, Acórdão 1.155/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz), a sanção de inidoneidade aplicada à licitante foi reduzida para três meses, especialmente por ser empresa não reincidente. Naquela hipótese, a conduta fraudulenta consistiu na apresentação de atestado de capacidade técnica falso, prática mais gravosa do que a discutida nos presentes autos.

6.65. No âmbito do TC 011.773/2022-7 (Acórdão 2.180/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) e do TC 012.682/2021-7 (Acórdão 11/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira), a sanção ficou limitada ao patamar de três anos, mesmo tendo ocorrido situações ainda mais gravosas, com apresentação de atestado de capacidade técnica falsa e efetiva contratação da empresa pela Administração Pública.

6.66. Asseverou a recorrente que o patamar máximo de cinco anos para a sanção de inidoneidade vem sendo utilizado pelo Tribunal de Contas da União em situações excepcionais, a exemplo da hipótese em que é juntado ao processo licitatório atestado de capacidade técnica falso e com assinatura flagrantemente forjada (TC 038.084/2019-8, Acórdão 2.717/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho).

6.67. Por tudo exposto, quanto ao mérito recursal, propõe-se a negativa de provimento, cabendo ao relator do recurso, no entanto, aquilatar, ante o princípio constitucional da proporcionalidade, se a sanção foi aplicada em patamar desproporcional à gravidade da conduta praticada, como alega a recorrente.

CONCLUSÃO

7. Da análise de mérito, conclui-se que:

a) a falta de análise de requerimento de sustentação oral, com publicação de pauta sem a observação de sustentação oral e o nome de quem a faria, caracteriza nulidade do acórdão por erro de procedimento (*error in procedendo*);

b) caso não se entenda pela nulidade, propõe-se a negativa de provimento ao recurso, sem embargo de o nobre relator, ante o princípio constitucional da proporcionalidade, aquilatar se é o caso de rever o prazo de cinco anos da sanção de inidoneidade aplicada à recorrente no patamar máximo permitido pelo art. 46 da Lei 8.443/1992, avaliação esta que refoge às competências desta AudRecursos.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e reconhecer de ofício a nulidade do acórdão recorrido por erro de procedimento;

b) em caso de não reconhecimento de nulidade, propõe-se a negativa de provimento, cabendo ao Relator do presente recurso aquilatar se o princípio constitucional da proporcionalidade ampara a revisão do prazo de cinco da sanção de inidoneidade aplicada à Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.;

c) informar à recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

O auditor-chefe da AudRecursos, concordando, na essência, com as conclusões encartadas na instrução acima transcrita, formulou pequenos ajustes na proposta da subunidade, fundamentando-se nos seguintes argumentos, *in verbis* (peça 76):

‘Trata-se de pedido de reexame interposto por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. contra o Acórdão 1.997/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), que declarou a inidoneidade da recorrente para licitar, por 5 (cinco) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

Com anuência do diretor da subunidade (peça 75), a auditora responsável pelo exame, em suma, propôs (peça 74):

a) conhecer do recurso e reconhecer de ofício a nulidade do acórdão recorrido por erro de procedimento;

b) em caso de não reconhecimento de nulidade, propõe-se a negativa de provimento, cabendo ao Relator do presente recurso aquilatar se o princípio constitucional da proporcionalidade ampara a revisão do prazo de cinco da sanção de inidoneidade aplicada à Liugong America Máquinas para Construção Pesada Ltda.;

c) informar à recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Pelas razões que passo a expor, faço pequenos ajustes na proposta da subunidade, sem prejuízo de me pronunciar sobre o documento encaminhado à peça 73.

II

Preliminarmente, a recorrente solicita a declaração de nulidade do acórdão recorrido ante a ausência de análise, pelo Tribunal, de requerimento de sustentação oral, ensejando cerceamento de defesa (peça 54).

Apresenta recibo do Conecta-TCU comprovando a entrega de petição dentro do prazo estipulado no art. 168 do RI/TCU para solicitação de sustentação oral (peça 56, p. 2).

A recorrente apresentou a petição encaminhada ao TCU à peça 56, p. 3-4, onde se pode identificar o pedido de redesignação de data de julgamento para realização de sustentação oral.

Observo que confirmei, por meio do número do documento constante do Conecta-TCU (Documento 76.718.150-9), que o teor da petição trazida pela recorrente é o mesmo daquele constante no sistema informatizado do TCU.

Embora a petição seja para adiamento de data para julgamento, não se pode desconsiderar que o objetivo central desse pedido é a realização de sustentação oral.



Esse fato é importante porque não há previsão legal que ampare pedido de retirada de pauta de processo e o deferimento desse pedido é decisão discricionária do Relator (Jurisprudência selecionada: Acórdãos 10846/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Bruno Dantas; 8689/2019-TCU-Segunda Câmara, Rel. Augusto Nardes; 8532/2017-TCU-Primeira Câmara, Rel. Vital do Rêgo; 12421/2016-TCU Segunda Câmara, Rel. Augusto Nardes). Nesse sentido, a ausência de análise de tal pedido não seria caso de nulidade.

Entretanto, o caso concreto é diferente, pois, o pedido de redesignação de data de julgamento tem por objetivo a realização de sustentação oral. Ou seja, a citada petição trata de dois pedidos distintos.

A negativa do adiamento da data do julgamento não inviabiliza a análise do pedido de sustentação oral.

Ademais, não se pode afirmar, de antemão, que essa negativa impediria a realização de sustentação oral, seja pelo mesmo representante, seja por outro nomeado para tal intento.

O Tribunal tem ampla jurisprudência no sentido de que padece de nulidade, por erro de procedimento (error in procedendo), acórdão que julgou processo sem analisar requerimento de sustentação oral efetuado nos termos das disposições regimentais (Jurisprudência selecionada: Acórdãos 8315/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Vital do Rêgo; 10172/2020-TCU-Segunda Câmara, Rel. Raimundo Carreiro; 7716/2019-TCU-Segunda Câmara, Rel. Augusto Nardes; 3093/2012-TCU-Plenário, Rel. Marcos Bemquerer).

Inclusive, reconheceu que tal fato enseja nulidade absoluta, isto é, poderá ser declarada de ofício, nos termos dos arts. 174 e 175 do RI/TCU (Jurisprudência selecionada: Acórdão 10958/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Bruno Dantas).

Porém, no presente caso, a recorrente foi quem alegou, em seus argumentos recursais, a nulidade do acórdão recorrido pela ausência de análise de sustentação oral.

Desse modo, entendo despiciendo o reconhecimento de ofício da nulidade, bastando o provimento do recurso, em conformidade com o art. 174 do RI/TCU. Ainda, acrescento à proposta o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Relator a quo para que seja prolatada nova decisão, nos termos do art. 175 do RI/TCU.

III

Após exame da subunidade, com o processo pronto para despacho da unidade, a recorrente apresentou documento à peça 73.

Em suma, constam do citado documento os seguintes argumentos:

- a) a efetiva contratação das empresas listadas na rede credenciada só seria necessária em caso da efetiva contratação da recorrente;
- b) não há elementos que demonstrem que a declaração apresentada seria dotada de informações falsas;
- c) revisão do prazo de 5 (cinco) anos da sanção de inidoneidade, dado que não ocorreu dano ao Erário;
- d) nulidade do acórdão recorrido, devido à ausência de análise de pedido de sustentação oral.

Os argumentos trazidos no citado documento já foram devidamente analisados, seja no exame de mérito do recurso (peça 74), com o qual manifesto minha concordância, seja no acórdão condenatório, de modo que deixo de tecer comentários a esse respeito.

IV

Em síntese, pelas razões expostas neste pronunciamento, manifesto-me no sentido de que o Tribunal conheça do recurso de reexame interposto por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., para:

- a) no mérito, dar-lhe provimento, por erro de procedimento, conforme disposto no art. 174 do RI/TCU;
- b) encaminhar os autos ao Gabinete do Relator a quo para que seja prolatada nova decisão, nos termos do art. 175 do RI/TCU



c) alternativamente, em caso de não reconhecimento de nulidade, no mérito, negar-lhe provimento, cabendo ao Relator do presente recurso aquilatar se o princípio constitucional da proporcionalidade ampara a revisão do prazo de cinco da sanção de inidoneidade aplicada à Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.;

d) informar à recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. contra o Acórdão 1.997/2024-TCU-Plenário, que julgou procedente representação formulada pela empresa XCMG Brasil Indústria Ltda. em razão de apresentação de declaração falsa para comprovar qualificação técnica no Pregão Eletrônico SRP 14/2023, realizado pelo Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs).

2. O acórdão recorrido declarou a inidoneidade da Liugong para licitar, por cinco anos, com a Administração Pública federal (art. 46 da Lei 8.443/1992). Inconformada, a recorrente alega, em suma, que: (i) houve cerceamento de defesa por não lhe ter sido facultada a realização de sustentação oral, a despeito de requerimento protocolado tempestivamente e não apreciado pelo Tribunal; (ii) a despeito de eventual fraude, não restou demonstrado dolo ou má-fé no momento da apresentação de declaração de rede de assistência técnica, tendo a licitante desistido do certame assim que constatada a inviabilidade de cumprir a exigência editalícia; e (iii) seria desproporcional aos fatos apurados a sanção de cinco anos de inidoneidade para licitar, no grau máximo do art. 46 da Lei 8.443/1992, pois não houve sequer prejuízo ao erário.
3. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), ao reanalisar o feito, concluiu, preliminarmente, que a publicação de pauta sem a análise do pedido de sustentação oral e a falta de apreciação do requerimento configuraria nulidade do acórdão por erro de procedimento (*error in procedendo*), ocasionando cerceamento de defesa. Ademais, propugnou que, caso não seja reconhecida a nulidade, deve ser negado provimento ao pedido de reexame, sem prejuízo de se permitir ao relator, *ad argumentandum*, voltar a examinar a dosimetria da pena de inidoneidade (cinco anos) imposta à empresa, à luz do princípio da proporcionalidade.

-II-

4. De início, rejeito a arguição preliminar de nulidade.
5. A unidade especializada vislumbrou, na petição da recorrente, dois pedidos distintos – de adiamento e de sustentação oral – e entendeu que a falta de apreciação expressa de ambos configuraria erro de procedimento apto a ensejar nulidade.
6. Com efeito, ao examinar o teor da petição, depreendo que o pleito primário e inequívoco era de adiamento da sessão para possibilitar o comparecimento do patrono, que se encontrava fora do país. A decisão do relator *a quo* de retirar o processo de pauta e reagendar seu julgamento atendeu a esse pedido, não se podendo apontar cerceamento de defesa ou omissão que gerasse prejuízo à parte. Se, efetivamente, a recorrente tivesse intenção de exercer o direito de sustentação oral na sessão de 25/9/2024, seria imperioso manifestar essa vontade ao Tribunal explicitamente.
7. Ou seja, na presente hipótese, não se verificou nenhuma obstrução concreta ao exercício do direito de defesa, pois a medida pleiteada (adiamento) foi concedida. A partir daí, não se pode presumir que a recorrente manteria o desejo de sustentar, tampouco que lhe tenha sido negada tal oportunidade.



8. Sob a perspectiva do dever de lealdade processual, não seria razoável, após obter a providência solicitada, invocar nulidade por suposta omissão do Tribunal em autorizar previamente a fala, sobretudo quando não há demonstração de que o profissional interessado tenha pleiteado, de fato, realizar a sustentação na nova data e tenha sido impedido. Assim, apesar de respeitar a preocupação externada pela AudRecursos em resguardar o direito à ampla defesa, concluo que, no presente caso, o Tribunal não cometeu cerceamento algum. O adiamento do julgamento atendeu à finalidade do pedido; o eventual interesse em sustentar poderia ter sido manifestado em relação à nova data, mas não há registro disso ou de que o relator ou o colegiado tenham criado óbices ao ato.

9. Em outras palavras, a sequência dos fatos demonstra aparente inconsistência entre o pedido de adiamento (deferido na íntegra) e a posterior alegação de cerceamento de defesa em razão de suposta “falta de apreciação” do pleito de sustentação oral. A empresa não efetuou, para a data remarcada de julgamento, o correspondente pedido de sustentação oral, o que, inclusive, poderia ser feito por meio de outro representante que não o Sr. Cassio Gomes Pereira.

10. Diante desse panorama, considero não ter havido nulidade por erro de procedimento, por não vislumbrar prejuízo efetivo ao contraditório ou à ampla defesa.

-III-

11. Não obstante, ante as ponderações lançadas pelo ilustre revisor, Ministro Benjamin Zymler, a fim de evitar divergência em questão de ordem processual, uma vez que a proposta de Sua Excelência vai ao encontro da máxima amplitude do direito de defesa, voto por que este Tribunal dê provimento ao recurso para reconhecer a arguição de nulidade, muito embora mantenha consignado o meu posicionamento quanto à inexistência de vício procedimental no caso concreto.

Ante o exposto, VOTO por que este Colegiado adote a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

VOTO REVISOR

Na sessão ordinária do Plenário ocorrida em 2/4/2025, pedi vista do presente processo por entender que, neste momento, o seu desfecho comporta encaminhamento diverso daquele sugerido pelo relator do recurso, Ministro Jhonatan de Jesus.

2. Cuida-se de representação formulada pela empresa XCMG Brasil Indústria Ltda. acerca de possível fraude em licitação praticada pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. por meio da apresentação de declaração falsa para comprovação de qualificação técnica no Pregão Eletrônico SRP 14/2023, realizado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).

3. O objeto do certame foi a aquisição de retroescavadeiras hidráulicas, no valor estimado de R\$ 65.307.960,00.

4. De acordo com a deliberação recorrida, restou comprovada a fraude à licitação, razão pela qual a representação foi considerada procedente. Diante da gravidade da ocorrência, houve a declaração de inidoneidade da empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada



Ltda. para licitar, por 5 anos, com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

5. Irresignada, a empresa interpôs pedido de reexame, no qual alegou, em preliminar, a nulidade do julgamento, o qual teria sido realizado à revelia da demonstração de interesse da parte na realização de sustentação oral. Quanto ao mérito, sustentou que a sanção no patamar máximo previsto na legislação seria excessiva.

6. A AudRecursos recomendou que fosse dado provimento ao recurso para reconhecer a nulidade do acórdão recorrido, por erro de procedimento, retornando-se o feito ao relator para que seja prolatada nova decisão.

7. O relator, por sua vez, rejeitou a preliminar de nulidade por entender que “[...] *que o pleito primário e inequívoco era de adiamento da sessão para possibilitar o comparecimento do patrono, que se encontrava fora do país. A decisão de retirar o processo de pauta e reescalonar seu julgamento atendeu a esse ponto de forma completa, não se podendo apontar cerceamento de defesa ou omissão que gerasse prejuízo à parte. Se, efetivamente, a recorrente tivesse intenção de exercer o direito de sustentação oral em 30/9/2024, seria imperioso renovar formalmente tal requerimento ou, conforme as regras regimentais, manifestar essa vontade ao Tribunal antes ou durante a sessão*”.

8. Segundo o relator, “*não se verificou nenhuma obstrução concreta ao exercício do direito de defesa, pois a medida pleiteada (adiamento) foi concedida, garantindo a presença do representante legal. A partir daí, não se pode presumir que a recorrente manteria o desejo de sustentar, tampouco que lhe tenha sido negada tal oportunidade*”.

9. Assim, a minuta de voto apresentada foi no sentido de negar provimento ao recurso.

10. Registro, desde já, que minha divergência reside tão somente no tratamento conferido à preliminar suscitada.

11. Observa-se que a empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. protocolou pedido de sustentação oral dentro do prazo estipulado pelo art. 168 do RITCU (peça 56).

12. Nesse documento, intitulado de “*pedido de redesignação de data de julgamento para realização de sustentação oral*”, a parte expressamente menciona que “*pretende exercer seu direito de realizar sustentação oral durante a sessão plenária*”, mas que “*o representante encontra-se fora do país e de férias, com retorno previsto para o dia 27 de setembro de 2024*”, conforme **print** do bilhete aéreo anexado. Essa situação, segundo o recorrente, “*torna impossível sua participação na sessão de julgamento na data atualmente designada*”.

13. Assim, ao final, o pedido formulado na petição foi a “*a redesignação da data da sessão de julgamento para um momento posterior ao dia 27 de setembro de 2024, de modo a garantir a presença do representante legal da LiuGong e assegurar o direito à ampla defesa, sem qualquer prejuízo ao contraditório e à integridade do processo*”.

14. Em que pese a formalização do pedido e pronta retirada de pauta do feito, o processo foi reincluído na sessão do dia 25/9/2024, à revelia da empresa e sem a apreciação do requerimento de defesa oral.

15. A meu ver, o fim último do pedido da recorrente foi a realização da sustentação oral, e não a exclusão do processo de pauta, consoante defende o relator. Também não considero ter havido “*dois pedidos distintos – de adiamento e de sustentação oral*”. Na verdade, a retirada do processo da pauta seria apenas uma providência necessária para viabilizar o direito ao exercício de sustentação oral.

16. Como bem pontuou a AudRecursos, o direito de defesa e a dimensão substancial do contraditório pressupõem a garantia de que a parte tenha a oportunidade de participar do julgamento,



sendo-lhe facultada a possibilidade de apresentar suas razões oralmente (direito garantido pelo RITCU).

17. O fato de o julgamento ter sido efetuado sem a análise prévia da solicitação de sustentação oral formulada pelo advogado da parte macula de maneira inegável a deliberação adotada.

18. O erro de procedimento por parte deste Tribunal resta ainda mais evidente quando a unidade técnica afirma que o pedido, embora tenha sido protocolado na plataforma de serviços digitais Conecta-TCU dentro do prazo estipulado pelo art. 168 do RITCU, não foi incluído como peça processual, o que impossibilitou que a solicitação de apresentação de sustentação fosse submetida ao Presidente do Plenário, autoridade competente para deferir ou não a sua produção, antes de o processo ser levado a julgamento pelo Tribunal.

19. Além disso, conforme demonstrou a unidade técnica, no extrato da pauta de julgamento não constou a observação acerca de sustentação oral e o nome de quem a faria, o que reforça o cerceamento de defesa e a nulidade do acórdão recorrido.

20. Divirjo, ainda, do relator quanto à afirmação de que “*o eventual interesse em sustentar poderia ter sido reiterado*” pela parte, uma vez que o primeiro pedido de sustentação oral formulado à peça 56 era válido, tempestivo e estava pendente de análise pelo presidente do colegiado, conforme determina o RITCU.

21. Como é cediço, a retirada de pauta de processo e o deferimento desse pedido é decisão discricionária do relator (**vide** Acórdãos 8.689/2019-2ª Câmara, 10.846/2018-1ª Câmara, 8.532/2017-1ª Câmara e 12.421/2016-2ª Câmara). Nesse sentido, eventual falta de análise de tal solicitação não seria hipótese de nulidade.

22. Todavia, o mesmo raciocínio não se aplica ao pedido de sustentação oral, que considero ter sido o objetivo final do pedido de redesignação de data de julgamento.

23. Registra-se que há diversos precedentes na jurisprudência deste Tribunal no sentido de atestar o cerceamento de defesa quando do impedimento de realização de sustentação oral, reconhecendo-se a ocorrência de prejuízo concreto ao interessado, o que enseja a nulidade da deliberação (**vide** Acórdãos 939/2022-2ª Câmara, 7.716/2019-2ª Câmara, 10.958/2018-1ª Câmara e 3.093/2012-Plenário, entre outros).

24. O respeito ao devido processo legal ganha maior relevo no presente caso quando se observa que o acórdão ora vergastado aplicou à recorrente sanção de inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal pelo prazo máximo previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992. Em outros termos, há que se reconhecer que o vício ocorrido resultou em prejuízo à parte.

25. Desse modo, a proposta que submeto à deliberação deste Colegiado é no sentido de que deve ser reconhecida a nulidade do acórdão recorrido por erro de procedimento, em razão do possível prejuízo à defesa da recorrente.

26. Por esta razão, deve ser dado provimento ao recurso, determinando-se o retorno do feito ao relator **a quo**, possibilitando à parte exercer o seu direito de defesa oral previamente ao julgamento da representação.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

BENJAMIN ZYMLER



Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela empresa LiuGong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda., no qual se alega, em sede preliminar, a nulidade do Acórdão 1.997/2024-TCU-Plenário por suposto cerceamento de defesa, sob o argumento de que teria protocolado tempestivamente requerimento de sustentação oral que não foi apreciado.

2. Registro a qualidade técnica das manifestações apresentadas pelos Ministros Jhonatan de Jesus, Relator, e Benjamin Zymler, Revisor, cujos votos bem estruturados contribuíram para o aprofundamento da análise da matéria.
3. Não obstante os fundamentos apresentados, permito-me divergir quanto aos encaminhamentos propostos, especialmente no tocante à arguição de nulidade processual, por entender que a controvérsia demanda leitura distinta.
4. Embora o Relator tenha inicialmente rejeitado a preliminar, acolheu, ao final de seu voto, a proposta do Revisor, reconhecendo a nulidade com base no princípio da ampla defesa.
5. Todavia, não identifico, no caso concreto, vício processual apto a comprometer a validade do acórdão recorrido. Os autos revelam que o Tribunal adotou os procedimentos regulares e assegurou à parte recorrente todas as oportunidades cabíveis de participação no julgamento.
6. O documento protocolado pelo advogado da empresa LiuGong (peça 56) não se reveste das formalidades exigidas para configuração de requerimento autônomo de sustentação oral. Conforme se depreende de sua leitura integral, trata-se de pedido de redesignação da data de julgamento, fundamentado na impossibilidade de comparecimento do patrono à sessão agendada para 11 de setembro de 2024, em razão de viagem de férias. A alusão à intenção de realizar exposição oral perante o Plenário figura, nesse contexto, apenas como motivação do pleito de adiamento, não se tratando de demanda específica nos termos regimentais aplicáveis.
7. Tal distinção não é meramente formal. O sistema Conecta-TCU exige que os pedidos de sustentação oral sejam registrados como tal, mediante seleção da natureza do documento no momento do protocolo. Isso é essencial para que a solicitação siga os trâmites regimentais apropriados, com encaminhamento ao Presidente do Tribunal, autoridade competente para deferi-lo. No caso, o advogado da empresa não assinalou essa opção, tendo apresentado apenas petição de adiamento de pauta.
8. Ademais, não há qualquer registro de pleito nesse sentido para a sessão do dia 25 de setembro de 2024, data em que efetivamente se deu o julgamento. A parte, portanto, não renovou a solicitação, tampouco indicou qualquer impedimento para a realização do ato processual naquela ocasião.
9. Friso que o Relator *a quo* não apreciou – nem tinha obrigação regimental de fazê-lo – o mencionado pleito de adiamento; ademais, não há exigência de motivação para a exclusão de processos da pauta de julgamento, o que reforça a regularidade procedimental verificada no caso.
10. Ressalte-se que o processo foi excluído de pauta por duas vezes, sendo reincluído ordinariamente, o que evidencia que houve tempo hábil para a parte se organizar. O advogado, ao optar por atuar isoladamente, assumiu os ônus dessa condição, inclusive o dever de

acompanhar as publicações das pautas e providenciar subestabelecimento de poderes se necessário.

11. A Corte não pode ter seu funcionamento condicionado à agenda pessoal de advogados. Permitir que a ausência do defensor, por razões particulares, inviabilize o julgamento de um processo, compromete a eficiência e previsibilidade das deliberações da Corte. No limite, poder-se-ia imaginar situação em que o advogado estendesse suas férias por três – ou mais – meses e, ao final, invocasse nulidade processual por cerceamento de defesa – o que é inadmissível sob a ótica do devido processo legal.
12. Por fim, é importante registrar que o reconhecimento de nulidade neste caso ensejaria grave precedente: o da chamada *nulidade de algibeira*, caracterizada por arguições formuladas apenas após o insucesso no mérito, como último recurso estratégico. A parte não pode guardar em silêncio o alegado vício e apenas manifestá-lo após a prolação da decisão desfavorável.
13. Diante dessas razões, manifesto minha divergência quanto ao reconhecimento da nulidade do Acórdão 1.997/2024-TCU-Plenário, por entender que inexistiu qualquer cerceamento de defesa no caso concreto.
14. Quanto ao mérito, acompanho integralmente a argumentação da unidade instrutora, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.
15. Sua análise técnica revela, com robustez, que a LiuGong apresentou documentação inverídica no processo licitatório, declarando possuir rede de assistência técnica em nove estados da federação. Todavia, diligência realizada pelo Dnocs apurou que, ao menos em três desses estados, as empresas indicadas não mantinham qualquer vínculo formal ou informal com a empresa, tampouco prestavam assistência autorizada para os equipamentos licitados.
16. O momento de aferição da capacidade técnica exigida em edital é justamente a fase de habilitação, na qual se exige do licitante a comprovação efetiva e não mera expectativa de cumprimento futuro. Alegações de tratativas em andamento, planos de negócios ainda não formalizados ou acordos pendentes de assinatura não suprem a exigência editalícia de comprovação da qualificação técnica já constituída.
17. Ademais, a simples desistência do certame por parte da empresa, formalizada após o início das diligências de verificação, não descaracteriza a irregularidade já consumada. Ao contrário, evidencia a ausência de conformidade com os requisitos editalícios, o que, por si só, já configuraria hipótese de fraude, conforme jurisprudência consolidada desta Corte.
18. Ressalte-se que, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, não se exige demonstração de dano ao erário para a imposição da sanção de inidoneidade. A apresentação de documentação falsa é suficiente para comprometer a integridade do processo licitatório, violando princípios fundamentais como a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a boa-fé que deve reger as relações entre a Administração e os licitantes.
19. Sobre a dosimetria da penalidade, entendo que o patamar de cinco anos se encontra justificado em razão da gravidade dos fatos, do elevado valor envolvido (mais de R\$ 60 milhões) e da abrangência nacional da suposta rede de assistência, que se demonstrou, ao menos parcialmente, fictícia. A tentativa de indução da Administração ao erro, em certame de alta materialidade e com potencial impacto operacional e orçamentário significativo, justifica a imposição da sanção dessa magnitude, como medida de proteção ao interesse público e ao regime de contratação administrativa.
20. As alegações da recorrente quanto à ausência de dolo ou à configuração de culpa não encontram respaldo na jurisprudência desta Corte. A boa-fé não se presume diante da apresentação de informações sabidamente incorretas ou, no mínimo, sem respaldo concreto,



especialmente em fase de habilitação técnica. Além disso, precedentes referenciados pela recorrente tratam de contextos factuais distintos, nos quais havia elementos documentais capazes de demonstrar relação contratual minimamente estruturada. Tal não é o caso dos autos.

21. Por todo o exposto, voto pela manutenção da procedência da representação, bem como da sanção de inidoneidade à empresa LiuGong pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

22. É como voto:

“9.1. conhecer e negar provimento ao pedido de reexame;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.”

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

BRUNO DANTAS

Ministro

ACÓRDÃO Nº 1076/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 000.157/2024-4
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Responsável: Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (11.260.925/0002-79).
- 3.1. Recorrente: Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. (11.260.925/0002-79).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras contra as Secas.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.2. Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Giovani Trindade Castanheira Menicucci (27.340/OAB-DF), André Macedo de Oliveira (15.014/OAB-DF) e outros, representando a Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.; Adão José Fernandes Júnior (178.303/OAB-MG) e Rômulo Greficce Miguel Martins (180.285/OAB-MG), representando a XCMG Brasil Industria Ltda.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame, interposto por Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda. contra o Acórdão 1.997/2024-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. 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso interposto pela empresa Liugong Latin America Máquinas para Construção Pesada Ltda.;

9.2. quanto ao mérito, dar-lhe provimento para declarar a nulidade do acórdão recorrido, por erro de procedimento;

9.3. encaminhar os autos ao gabinete do relator *a quo* para que seja prolatada nova decisão, nos termos do art. 175 do RITCU, possibilitando à parte exercer o seu direito de defesa oral previamente ao julgamento da representação; e



9.4. dar ciência deste acórdão à recorrente, ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) e aos demais interessados.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1076-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues e Bruno Dantas.

13.3. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.602/2022-2

Natureza: Monitoramento

Unidades: Fundo Constitucional do Distrito Federal e Ministério da Fazenda

SUMÁRIO: TERCEIRO MONITORAMENTO DAS MEDIDAS ADOTADAS PARA CORRIGIR IRREGULARIDADE RELATIVA AO PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS DAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL COM RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. CUMPRIMENTO PARCIAL DAS DETERMINAÇÕES. APROVAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. NOVAS DETERMINAÇÕES. AUTORIZAÇÃO DE NOVO MONITORAMENTO.

RELATÓRIO



Adoto como relatório, com singelos ajustes formais, a última instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) - peças 124-126:

“I - INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de monitoramento das determinações direcionadas ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e ao então Ministério da Economia, atual Ministério da Fazenda (MF), contidas nos subitens 9.4.2 e 9.6 do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, confirmado em sede de recurso de reconsideração, por meio do Acórdão 2.326/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peças 3 e 7).*

II - HISTÓRICO

2. *Por meio dos subitens 9.4.2 e 9.6, do citado Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao FCDF e ao então Ministério da Economia, respectivamente (peça 3):*

‘9.4. determinar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) que:

(...)

9.4.2. apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, sob pena de multa aos gestores e irregularidade das contas do FCDF, plano de ação, destinado a sanear a situação irregular de pagamento, com recursos do Fundo, de atos de pensão e aposentadoria, instituídos em favor de servidores das áreas de saúde e educação do Distrito Federal por estar em desacordo com os artigos 21, inciso XIV, da CF/1988, e 1º da Lei 10.633/2002, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações, o prazo previsto para implementação das medidas saneadoras e as justificativas para fixação desse prazo;

(...)

9.6. determinar ao Ministério da Economia [que] leve em linha de consideração a presente deliberação para aferir os dados reais referentes ao FCDF e corrigi-los, no sentido de adequá-los ao regime de legalidade administrativa, devendo acompanhar a elaboração e a execução do plano de ação referido no subitem anterior, de forma tempestiva e conjunta com os órgãos distritais, para a correção da irregularidade.’

3. *Após instruções iniciais desta Unidade Técnica (peças 10 e 41), o TCU prolatou o Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, com a seguinte decisão (peça 55):*

‘9.1. em relação às determinações expedidas no Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário:

(...)

9.1.2. considerar parcialmente atendida a determinação contida no item 9.4.2, dirigida ao FCDF, para elaboração de plano de ação corretivo, fixando novo prazo, de 90 (noventa) dias, a contar da ciência, para que a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), responsável pela gestão do FCDF, apresente a este Tribunal o plano de ação formal, nos exatos termos do item 9.4.2 do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário, embasado em estudos consistentes, com metas de aferição periódica, definição clara dos responsáveis e estimativa de prazos razoável e devidamente justificada para sua plena consecução;

9.1.3. considerar não cumprida a determinação expressa no item 9.6 (dirigida ao então Ministério da Economia), renovando-a junto ao atual Ministério da Fazenda, nos seguintes termos: ‘leve em linha de consideração a presente deliberação para aferir os dados reais referentes ao FCDF e corrigi-los, no sentido de adequá-los ao regime de legalidade administrativa, devendo acompanhar a elaboração e a execução do plano de ação referido no subitem anterior, de forma tempestiva e conjunta com os órgãos distritais, para a correção da irregularidade’.

4. *O Ministério da Fazenda foi comunicado sobre o teor do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário, por intermédio do Ofício 29942/2023-TCU/Sepproc, de 3/7/2023, porém não se manifestou nos autos (peças 59-60). Por sua vez, o Governo do Distrito Federal (GDF) foi informado sobre o acórdão por meio dos Ofícios 29943/2023-TCU/Sepproc, de 3/7/2023 (peças 61 e 66) e 29941/2023-TCU/Sepproc, de 3/7/2023, e apresentou os seus esclarecimentos (peças 62, 65 e 68-70).*

5. *Na antepenúltima instrução (peça 71), foi destacado que o GDF encaminhou uma proposta de Plano de Ação, contendo as medidas a serem adotadas, indicando os setores responsáveis pela*

implementação e acompanhamento das ações, apresentando os prazos estimados de execução e as justificativas que o levaram a propor estes prazos, em resposta à determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário. Segundo o ente público distrital, o plano está alicerçado em estudos técnicos realizados pelas áreas diretamente afetadas pela deliberação do Tribunal e considerou aspectos como o volume de recursos utilizado no pagamento das folhas da saúde e educação, os planejamentos e remanejamentos orçamentários necessários, a execução do FCDF em si, bem como projeções quanto aos mínimos constitucionais estabelecidos para gastos em saúde e educação (peças 55 e 70).

6. Na referida instrução foi apontado um suposto equívoco quanto ao órgão destinatário da determinação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário, propondo-se, ao final, que o referido comando deveria ser direcionado ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e não ao MF, para que esse se manifestasse, nos termos estabelecidos pelo TCU, sobre o Plano de Ação apresentado pelo GDF (peças 55 e 71).

7. Nessa linha de entendimento, por intermédio do Acórdão 105/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, o Tribunal retificou, por inexatidão material, o Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário, a fim de dirigir a determinação contida no subitem 9.6 do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário ao MPO ao invés do MF (peças 3, 55 e 75).

8. Contudo, o MPO apresentou embargos de declaração contra o Acórdão 105/2024-TCU-Plenário, que foram acolhidos, parcialmente, pelo Tribunal, por meio do Acórdão 300/2024-TCU-Plenário, tornando sem efeito o acórdão recorrido (peças 75 e 85).

9. Desta forma, em continuidade ao monitoramento e considerando as informações da antepenúltima instrução, o auditor responsável pela penúltima instrução propôs realizar diligência ao MF para que se manifestasse sobre a determinação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário (peça 95), o que foi realizado por intermédio do Ofício 26438/2024-TCU/Seproc, de 10/6/2024 (peças 98-99).

10. Na última instrução (peça 132), de forma semelhante ao exposto na instrução de peça 71, destacaram-se os principais aspectos do Plano de Ação encaminhado pelo Governo do Distrito Federal, conforme a seguir transcrito:

‘14. O GDF encaminhou uma proposta de Plano de Ação, contendo as medidas a serem adotadas, indicando os setores responsáveis pela implementação e acompanhamento das ações, apresentando os prazos estimados de execução e as justificativas que o levaram a propor estes prazos, em atendimento à determinação do subitem 9.1.2 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário. Segundo o ente público distrital, o plano está alicerçado em estudos técnicos realizados pelas áreas diretamente afetadas pela deliberação do Tribunal, e considerou aspectos como o volume de recursos utilizado no pagamento das folhas da saúde e educação, os planejamentos e remanejamentos orçamentários necessários, a execução do FCDF em si, bem como projeções quanto aos mínimos constitucionais estabelecidos para gastos em saúde e educação (peça 55; e peça 70, p. 1, respectivamente).

15. A operacionalização do Plano de Ação será levada a efeito, em essência, com duas medidas saneadoras (peça 70):

15.1. não utilizar os recursos do FCDF para o pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação, que se aposentaram após a prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário, conforme determinação contida em seu subitem 9.4.1 (peça 3; peça 70, p. 2; e peça 3, respectivamente):

9.4.1. cautelarmente, no prazo máximo de 30 dias, se abstenha de pagar quaisquer novos benefícios previdenciários, concedidos a servidores da educação e saúde, por serem de responsabilidade exclusiva do tesouro do Distrito Federal; (destaques da instrução)

15.2. reduzir, cumulativamente, na ordem de 10% ao ano, a partir de 2025, os gastos com recursos do FCDF para o pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação, que se aposentaram antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário, de modo a que, no ano de 2034, não exista mais qualquer pagamento desta natureza custeado com recursos do referido fundo, na forma exposta na tabela abaixo (peça 3; e peça 70, p. 2, respectivamente):

Tabela 1 - Percentual de recursos do FCDF gastos com inativos e pensionistas

Ano	Percentual de gastos com inativos e pensionistas com recursos do FCDF (saúde e educação)
2025	90% do total geral da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário.
2026	80% do total geral da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da

	<i>educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário.</i>
2027	<i>70% do total geral da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário.</i>
2028	<i>60% do total geral da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário.</i>
2029	<i>50% do total geral da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário.</i>
2030	<i>40% do total geral da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário.</i>
2031	<i>30% do total geral da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário.</i>
2032	<i>20% do total geral da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário.</i>
2033	<i>10% do total geral da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário.</i>
2034	<i>Não haverá mais gastos, com recursos do FCDF, para o pagamento de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação.</i>

Fonte: peça 70, p. 2 (com adaptações).

16. Os responsáveis pela execução e acompanhamento das medidas saneadoras serão a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal (SEPLAD/DF), a Secretaria Executiva de Finanças do Distrito Federal (SEFIN/DF), a Subsecretaria de Orçamento Público do Distrito Federal (SUOP/DF), a Subsecretaria do Tesouro do Distrito Federal (SUTES) e o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal (Iprev/DF) (peça 70, p. 1).
17. O prazo de implementação das medidas saneadoras será de dez anos, contados a partir de 2025, e permitirá a adequação dos aspectos orçamentários e técnicos da execução, bem como a manutenção dos mínimos constitucionais, considerando o crescimento vegetativo das folhas de pagamento e os valores recebidos do FCDF, além da dinâmica entre receitas e despesas do GDF (peça 70, p. 2-3).
18. A avaliação da execução será realizada bimestralmente, quando da publicação de cada Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), onde serão aferidos os dados orçamentários e financeiros do GDF e do IPrev/DF, bem como do FCDF, à parte. Desta forma, será possível direcionar os esforços na alocação dos recursos de forma ao cumprimento da meta estabelecida até não haver mais qualquer gasto com o pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação com recursos do referido fundo (peça 70, p. 2).
19. O MF recebeu, por e-mail, o conteúdo geral do Plano de Ação (peça 70, p. 3):
Houve contato desta Pasta com assessor do Ministério da Fazenda e foi repassado o conteúdo geral do presente Plano, via e-mail. Entende-se que não há necessidade de ajustes por parte daquele Ministério, pois as ações serão tomadas no âmbito do GDF, que conseguirá compatibilizar a execução no FCDF também. (destaques da instrução)'
11. A última instrução informa, ainda, que em resposta à diligência mencionada no item 9 acima, o MF encaminhou o Ofício SEI 41867/2024/MF, de 3/7/2024, no qual comunica que remeteu ao TCU, por meio do Ofício 52683/2023, de 17/10/2023, e de seus anexos, as informações atinentes às medidas adotadas para cumprir a determinação do subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário e que estava reenviando os documentos que as alicerçaram (peça 55; peças 100-106; e peça 108).
12. Segundo o ministério, foi realizado, inicialmente, um encontro entre a Assessoria Especial de Controle Interno do órgão (AECI/MF) e representantes do GDF e da Controladoria-Geral da União (CGU), no qual ficou definido que o ente público distrital deveria encaminhar a proposta do Plano de Ação requerido pelo Tribunal para avaliação do órgão (peça 108, p. 1).
13. Prossegue aduzindo que, como a minuta do Plano de Ação não foi encaminhada, o Ministério da Fazenda requereu ao GDF, por intermédio do Ofício SEI 45887/2023/MF, de 14/9/2023, mais uma vez, o envio do citado documento, de modo a permitir o acompanhamento da sua elaboração (peça 108, p. 1; e peça 105).
14. Informa que o ente público distrital encaminhou ao MF a minuta do Plano de Ação, porém, a análise deste documento indicou a necessidade de se obter informações técnicas mais detalhadas sobre a

sua viabilidade, notadamente a apresentação das premissas atuariais e medidas mitigadoras a serem adotadas na hipótese de ocorrência de alguma intercorrência, o que foi realizado por meio do Ofício SEI 49610/2023/MF, de 29/9/2023 (peça 108, p. 1-2; e peça 104). O MF destacou que isto já havia sido sinalizado pelo Ministro Walton Alencar, no Voto que alicerçou Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário (peça 57 e peça 55).

15. Prossegue relatando que o GDF, em resposta, informou, por intermédio do Ofício 8712/2023-SEPLAD/GAB, de 6/11/2023, que a proposta de Plano de Ação está alicerçada em manifestações da SEFIN/DF e de acordo com as premissas fixadas no Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário, pois contém 'o rol de responsáveis, a definição clara das medidas e ações a serem adotadas (...), bem como o prazo de implementação e conclusão, com as devidas justificativas, permitindo-se aferições periódicas'. Além disso, esclareceu que 'serão promovidas alterações/adequações no orçamento', com possíveis impactos no FCDF, que serão tratadas nas janelas orçamentárias com o MPO. Por fim, destacou que o documento já foi encaminhado à Corte de Contas (peça 55; peça 108, p. 2; e peça 101).

16. A instrução em comento informa que o MF, após analisar a resposta encaminhada pelo GDF, considerou cumprida a determinação constante do subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário, no que se refere ao acompanhamento da elaboração do Plano de Ação, restando pendente o monitoramento da sua execução, o que será realizado a partir da aprovação do referido documento pelo Tribunal (peça 55; e peça 108, p. 2).

17. A instrução conclui que a análise dos esclarecimentos apresentados pelo GDF indica que o ente público distrital elaborou a proposta de Plano de Ação determinada pelo Tribunal, contendo as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações, o prazo previsto para implementação das medidas saneadoras e as justificativas para fixação desse prazo. Ressalva, contudo, que não foram apresentados, ao TCU e, principalmente, ao MF, estudos consistentes que comprovem, tecnicamente, a viabilidade de execução do plano, os quais, em tese, estariam consignados nas manifestações da SEFIN/DF, mencionadas no Ofício 8712/2023-SEPLAD/GAB, de 6/11/2023 (peça 101, p. 1).

18. Quanto ao MF, a instrução concluiu que a análise dos esclarecimentos apresentados pelo referido ministério aponta que o órgão acompanhou, com limitações, a elaboração da proposta do Plano de Ação, pois o GDF não encaminhou ao MF informações técnicas mais detalhadas sobre a sua viabilidade de execução, em que pese tais documentos terem sido, formalmente, requeridos por intermédio do Ofício SEI 49610/2023/MF, de 29/9/2023 (peça 104).

19. Nesse sentido, ainda segundo a instrução, as determinações dos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário teriam sido parcialmente cumpridas pelo FCDF e pelo MF, respectivamente (peça 55).

20. A mencionada instrução foi adotada como Relatório pelo Relator, que submeteu decisão ao Tribunal, aprovada nos termos do Acórdão 2.392/2024-TCU-Plenário, cuja parte mandamental transcreve-se a seguir:

9.1. considerar parcialmente cumpridas as determinações dos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-Plenário;

9.2. fixar novo prazo, de trinta dias, a contar da ciência, para que a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), responsável pela gestão do FCDF, apresente ao Ministério da Fazenda as manifestações da Secretaria Executiva de Finanças do Distrito Federal (SEFIN/DF) requeridas por meio do Ofício SEI 49.610/2023/MF, de 29/9/2023, e mencionadas no Ofício 8.712/2023-SEPLAD/GAB, de 6/11/2023, ou outros documentos que contenham estudos consistentes aptos a comprovar, tecnicamente, a viabilidade de execução do plano de ação apresentado a este Tribunal, em atendimento à determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.135/2023-Plenário;

9.3. fixar novo prazo, de noventa dias, a contar da ciência, para que o Ministério da Fazenda analise as manifestações da Secretaria Executiva de Finanças do Distrito Federal (SEFIN/DF) mencionadas no Ofício 8.712/2023-SEPLAD/GAB, de 6/11/2023, ou outros documentos encaminhados para atender o comando do subitem anterior, de modo a assegurar a preservação dos interesses da União na resolução do problema;

21. Dessa forma, foram encaminhados os Ofícios 52073/2024-TCU/Seproc à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (peça 117) e 52074/2024-TCU/Seproc ao Ministério da Fazenda (peça 115), notificando os órgãos do Acórdão 2.392/2024-TCU-Plenário.

III - EXAME TÉCNICO

22. A resposta da SEEC/DF encontra-se no documento de peça 118, e seus anexos, no qual a Procuradoria-Geral do Distrito Federal requer a juntada dos documentos de peças 119-122, 'por meio dos quais a Secretaria de Estado de Economia informa que as informações solicitadas pelo Ministério da Fazenda já foram fornecidas.'

23. Os documentos de peças 120-122, com destaque para o Despacho SEEC/SEFIN/SUTES (peça 120), de 12/12/2024, remetem ao Despacho SEEC/SEFIN/SUTES/UEST (SEI 158477200), que contém a análise da Unidade de Estudos Técnicos (UEST) da Subsecretaria do Tesouro, subordinado à SEEC/DF, e transcrevem grande parte de seu texto.

24. O referido Despacho da UEST, inicialmente destaca que o Plano de Ação em tela foi apresentado previamente ao Ministério da Fazenda, antes de ser protocolado junto ao TCU, via e-mail oficial, no dia 18/09/2023. Informa que, posteriormente, o MF encaminhou o Ofício 49610/2023/MF para a SEEC/GDF solicitando mais esclarecimentos, que foram prestados por meio do Ofício 8712/2023-SEPLAD/GAB, em 6/11/2023. Esclarece que o referido ofício, o qual transcreve, se prestou a responder objetivamente o requerido pelo Ministério, nos seguintes termos:

'Senhor Secretário,

Ao cumprimentá-lo, reporto-me ao Ofício 49610/2023/MF (123610523), o qual solicitou que seja encaminhado, como anexo à Proposta de Plano de Ação (123612012), as medidas que comprovam tecnicamente a viabilidade do referido plano, o que inclui as premissas atuariais e as medidas mitigadoras, caso ocorra algum desvio em relação ao planejado, conforme já exposto no voto do Ministro Walton Alencar.

Sobre o assunto, registro que os esclarecimentos desta Pasta acerca da matéria estão consignados nas manifestações da Secretaria Executiva de Finanças (Despachos SEPLAD/SEFIN-124122970, SEPLAD/SEFIN/SUTES-124002634 e SEPLAD/SEFIN/SUTES/ UEST-123890869), as quais alicerçam os posicionamentos firmados abaixo.

No tocante ao Plano ora apresentado, pontuo que o documento está de acordo com as premissas estabelecidas no Acórdão 1135/2023-TCU-Plenário, cumprindo os objetivos estabelecidos, logo que apresenta o rol de responsáveis, a definição clara das medidas e ações a serem adotadas no âmbito do GDF, bem como o prazo de implementação e conclusão, com as devidas justificativas, permitindo-se aferições periódicas.

Ademais, aponto que serão promovidas alterações/adequações no orçamento, com possíveis impactos no Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, que serão tratados nas janelas orçamentárias periódicas do Ministério do Planejamento e Orçamento, seguindo o devido fluxo estabelecido anualmente.

Em tempo, cumpre-me comunicar que o Plano de Ação em comento foi apresentado ao Tribunal de Contas da União, consoante informado pela d. Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Ofício 418/2023-PGDF/GAB/PRODEC-123942483). Ante o exposto, encaminho, para conhecimento, os documentos relacionados abaixo:

(...)

Por fim, registro que esta Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal permanece à disposição.'

25. Aduz que o mencionado Ofício 8712/2023-SEPLAD/GAB foi considerado suficiente para que aquele MF pudesse discorrer e dar seu parecer acerca do Plano de Ação apresentado, portanto, considera não haver que se falar em informações adicionais, pois o ofício da SEPLAD/GDF, com objetivo único de esclarecer tais fatos ao Ministério da Fazenda, foi emitido posteriormente ao pedido de esclarecimentos pelo MF, e nele constava toda a documentação pedida pelo MF, conforme solicitado no Ofício 49610/2023/MF. Transcreve trecho do referido ofício, a seguir:

Nesse sentido, solicitamos que o Governo do Distrito Federal encaminhe como anexo à Proposta de Plano de Ação (37437120) as medidas que comprovam tecnicamente a viabilidade do referido plano, o que inclui as premissas atuariais e as medidas mitigadoras, caso ocorra algum desvio em relação ao planejado, conforme já exposto no voto do Ministro Walton Alencar.

26. Assevera que, conforme Relatório do TCU, trecho transcrito abaixo, o próprio MF considerou cumpridos os requisitos técnicos encaminhados pelo GDF, por meio do Plano de Ação e do Ofício 8712/2023-SEPLAD/GAB:

O MF, após analisar a resposta encaminhada pelo GDF, considerou cumprida a determinação constante do subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário, no que se refere ao

acompanhamento da elaboração do Plano de Ação, restando pendente o monitoramento da sua execução, o que será realizado a partir da aprovação do referido documento pelo Tribunal (peça 55; e peça 108, p. 2, respectivamente).

27. Conclui que, quando o TCU solicita, no início do item 9.2 do Acórdão 2.392/2024-TCU-Plenário, que a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, responsável pela gestão do FCDF, apresente ao Ministério da Fazenda as manifestações da Secretaria Executiva de Finanças do Distrito Federal (SEFIN/DF), requeridas por meio do Ofício SEI 49610/2023/MF, de 29/9/2023, entende-se que esta parte já foi resolvida por meio do Ofício 8.712/2023-SEPLAD/GAB.

28. Na sequência, faz referência à parte final do item 9.2 do acórdão, em que o TCU solicita que o GDF apresente para o MF ‘...ou outros documentos que contenham estudos consistentes aptos a comprovar, tecnicamente, a viabilidade de execução do plano de ação apresentado a este Tribunal, em atendimento à determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.135/2023-Plenário’.

29. Nesse sentido, enumera os principais argumentos que atestariam a viabilidade do plano:

a) As despesas realizadas com aposentados e pensionistas, de acordo com a legislação em vigor, não são computadas para fins de cumprimento dos mínimos de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), independentemente de os recursos serem do FCDF ou próprios do DF. Consigna, ainda, que as despesas com servidores ativos, quando são custeadas com recursos do FCDF, também não são computadas para fins de cumprimento dos mínimos de aplicação em MDE e em ASPS.

b) Quando da elaboração do plano, a proposta de redução gradual do gasto no FCDF foi amplamente discutida entre os técnicos da área, principalmente quanto à sua viabilidade de execução, resultando na proposta de execução com a diminuição dos gastos com inativos no FCDF de forma regressiva nos próximos 10 anos.

c) O valor disponibilizado para as áreas de Saúde e Educação dentro do FCDF no ano de 2024 foi de R\$ 12,3 bilhões e as projeções atuais indicam que, além desse valor, será necessária uma complementação do GDF na ordem de R\$ 16 bilhões, ou seja, o gasto das duas secretarias somadas anualmente gira em torno de R\$ 28,3 bilhões. Ressalta que isso, por si só, já seria um forte indicativo da viabilidade do Plano. Destaca, contudo, a necessidade de prazo para diluição de forma gradual dos pagamentos com recursos do FCDF, em razão de todos os cenários e desafios a serem enfrentados, conforme frisado no item anterior, principalmente, no que se refere aos mínimos constitucionais.

d) O Plano como um todo mostra-se viável, pois baseou-se em estudos técnicos realizados envolvendo as áreas do GDF diretamente afetadas pela decisão, no sentido de considerar o volume de recursos utilizado no pagamento das folhas da Saúde e Educação, os planejamentos e remanejamentos orçamentários necessários, a execução do FCDF em si, bem como projeções quanto aos mínimos constitucionais estabelecidos para gastos em saúde e educação.

30. Entende, ainda, que os riscos do Plano de Ação foram mitigados desde o princípio, tendo em vista as premissas adotadas desde o início de sua elaboração. Pondera que a distribuição financeira deverá levar em consideração o cumprimento dos mínimos constitucionais e das metas fiscais, e, adicionalmente, faz menção à execução de 100% do orçamento do FCDF e à boa gestão dos montantes não vinculados do GDF, evitando engessamento e má alocação dos recursos, sem afetar as demais políticas públicas do Governo.

31. Reforça que as metas fiscais e demais indicadores de gestão, assim como o Plano de Ação, são e serão de acompanhamento diário pela Unidade de Estudos Técnicos e que qualquer distorção será prontamente ajustada na distribuição de recursos na folha de pagamento seguinte. Assevera que tais ajustes não afetariam o cumprimento do Plano, e, pelo contrário, servirão para garantir ainda mais o seu sucesso, passando pelo equilíbrio na aplicação de diferentes fontes de recursos.

32. Desse modo, reiteram que todas as ações para cumprimento da decisão serão tomadas no âmbito do GDF, por meio de sua equipe técnica, ‘que promoverá alterações/adequações em seu orçamento, com possíveis impactos no orçamento do FCDF, que serão tratados nas janelas orçamentárias periódicas do Ministério do Planejamento e Orçamento, seguindo o devido fluxo estabelecido anualmente.’

33. O Ministério da Fazenda, por sua vez, enviou resposta por meio do Ofício SEI 8632/2025/MF, de 25/2/2025 (peça 123). Nele informa que, no âmbito do Acórdão 1.135/2023-Plenário, durante o acompanhamento da elaboração do Plano de Ação em tela, o Ministério da Fazenda enviou ao GDF o Ofício 45887/2023/MF, destacando o apontado pelo Ministro Walton Alencar, em seu Voto, e, em resposta, por meio do Ofício 8712/2023-SEPLAD/GAB, o GDF alegou que o Plano de Ação enviado em 9/10/2023 atendeu ao requerido.

34. Aduz que, tendo em conta que a avaliação sobre a aderência do plano ao determinado pelo próprio TCU foge à competência técnica do Ministério da Fazenda, foi encaminhado ao Tribunal o Ofício 52683/2023/MF, informando que o MF considerou cumprida a determinação de acompanhar a elaboração do plano de ação, consignada no item 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário.

35. Relata que, nesta nova rodada de acompanhamento, em atenção ao determinado no item 9.3 do Acórdão 2.392/2024-TCU-Plenário, o Ministério da Fazenda obteve junto ao Conecta TCU o Despacho SEEC/SEFIN/SUTES, de 12 de dezembro de 2024, encaminhado ao Tribunal pelo Sr. Luís Fernando Belém de Peres, Procurador do Distrito Federal, em 02 de janeiro de 2025.

36. Registra que, até a data da elaboração do documento que assina, o GDF não encaminhou diretamente ao Ministério da Fazenda novos documentos relacionados ao Plano de Ação exigido ao GDF.

37. Assevera que o Ministério da Fazenda avaliou o Despacho SEEC/SEFIN/SUTES, de 12 de dezembro de 2024, que expressa que o Plano de Ação enviado em 9/10/2023 cumpre a determinação dada ao GDF por meio do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário, e que a execução do plano, a ser iniciado em 2025, não implicará comprometimento ao atendimento dos mínimos constitucionais pelo GDF. Assim, segundo o MF, o GDF reiterou seu entendimento de que o plano encaminhado cumpre com tudo que lhe foi requerido pelo TCU e manifesta-se sobre a plena possibilidade de sua execução.

38. Conclui que, sendo do interesse da União o cessamento das ações que estão em desacordo com os artigos 21, inciso XIV, da CFB, e 1º da Lei 10.633/2002, conforme apontou o TCU no Acórdão 1.895/2019-Plenário, e considerando que o GDF encaminhou seu Plano de Ação para o Tribunal no prazo indicado e assegurou ser possível a sua execução, o Ministério da Fazenda considera cumprida a determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 2.392/2024-TCU-Plenário.

39. Inicialmente, cabe mencionar que a questão em tela, envolvendo o pagamento irregular dos inativos das áreas da saúde e da educação do Distrito Federal, com recursos do FCDF, já vem se prolongando por um longo período, desde que foi apontado no processo de contas ordinárias do FCDF do exercício de 2013. Verifica-se que o Plano de Ação apresentado para equacionar a questão já deveria estar na fase de execução, pois o ano de 2025 é o primeiro dos dez anos de duração do Plano. Assim, segundo o referido Plano de Ação, em 2025, o GDF pode gastar, com recursos do FCDF, no máximo 90% do total da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação, aposentados antes da prolação do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário. Este percentual deve ser reduzido em dez pontos percentuais a cada ano, até que em 2034 não haverá mais gastos dessa espécie com recursos do FCDF.

40. No tocante ao acompanhamento da fase de execução, destaque-se que o próprio Plano de Ação prevê, em seu item 4, que haverá uma aferição bimestral para monitorar se a meta fixada está sendo cumprida, conforme a seguir transcrito:

4. AFERIÇÃO PERIÓDICA

Bimestralmente, quando da publicação de cada RREO, serão aferidos os dados orçamentários e financeiros do GDF e do IPREV, bem como do FCDF, à parte. Com isso, será possível direcionar os esforços na alocação dos recursos de forma ao cumprimento da meta aqui estabelecida para redução gradual até não haver qualquer gasto com inativos e pensionistas com recursos do FCDF.

41. Além disso, conforme já relatado, a Unidade de Estudos Técnicos da Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal assegurou que ‘as metas fiscais e demais indicadores de gestão, assim como o Plano de Ação, são e serão de acompanhamento diário desta Unidade e que qualquer distorção, será prontamente ajustada na distribuição de recursos na folha de pagamento seguinte.’

42. Assim, considerando os argumentos apresentados pela SEEC/DF mencionados no Despacho SEEC/SEFIN/SUTES, de 12/12/2024, em especial o compromisso de acompanhamento técnico a ser realizado no âmbito da SEEC/DF, e tendo em conta já se haver atingido o período que corresponde ao início da fase de execução do Plano de Ação, entende-se deva ser autorizada sua implementação nos moldes propostos. Nesse sentido, o FCDF deve tomar todas as providências para viabilizar o cumprimento do Plano de Ação em tela, elaborando bimestralmente um relatório contendo a avaliação do seu andamento frente ao previsto no Plano de Ação, e discriminando as medidas adotadas no caso de se detectarem riscos de não atingimento do que foi pactuado no referido plano, de modo a assegurar o seu integral cumprimento. Tal relatório deve ser enviado ao Ministério da Fazenda até o trigésimo dia após o encerramento de cada bimestre, de modo a subsidiar o acompanhamento da execução do Plano de Ação por aquela Pasta, conforme previsto no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário.

IV – CONCLUSÃO



43. Considerando os argumentos apresentados pela SEEC do GDF quanto à viabilidade do Plano de Ação e seu compromisso de acompanhar *pari passu* a sua efetivação, e tendo em conta já haver sido atingido o período temporal correspondente à fase de execução do referido Plano de Ação, será proposto seja autorizada sua implementação, sem prejuízo de se determinar a formalização de seu acompanhamento por meio de relatórios bimestrais a serem elaborados pela SEEC/DF e enviados para o Ministério da Fazenda, como subsídio ao monitoramento previsto no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar parcialmente cumpridas as determinações 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.392/2024-TCU-Plenário;

b) aprovar o Plano de Ação encaminhado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), órgão gestor do FCDF, em atendimento ao subitem 9.4.2 do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário;

c) determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que:

c.1) elabore, bimestralmente, um relatório contendo a avaliação do andamento do Plano de Ação frente ao previsto, e discriminando as medidas adotadas no caso de se detectarem riscos de não atingimento do que foi pactuado no referido plano, de modo a assegurar o seu integral cumprimento;

c.2) envie, ao Ministério da Fazenda, em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, cópia do relatório referido no subitem 'c.1', como subsídio ao acompanhamento previsto no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário;

d) informar o Fundo Constitucional do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, e o Ministério da Fazenda do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser encaminhada podem ser acessados por intermédio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordao;

e) fazer constar da ata da sessão, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, determinação à Segecex para que proceda a novo monitoramento do subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-TCU-Plenário, a ser realizado pela AudDefesa/Dipen, preferencialmente, no primeiro semestre de 2026.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se da terceira fase do monitoramento das medidas adotadas para atender às seguintes determinações do Acórdão 1.895/2019-Plenário (revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues - peça 3), proferidas no julgamento da Prestação de Contas, referente ao exercício de 2013, do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), a fim de sanear irregularidade verificada no pagamento de benefícios de pensão e aposentadoria das áreas de saúde e educação do Distrito Federal com recursos de tal fundo:

“9.4. determinar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) que:

(...)

9.4.2. apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, sob pena de multa aos gestores e irregularidade das contas do FCDF, **plano de ação**, destinado a sanear a situação irregular de pagamento, com recursos do Fundo, de atos de pensão e aposentadoria, instituídos em favor de servidores das áreas de saúde e educação do Distrito Federal por estar em desacordo com os artigos 21, inciso XIV, da CF/1988, e 1º da Lei 10.633/2002, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações, o prazo previsto para implementação das medidas saneadoras e as justificativas para fixação desse prazo;

(...)

9.6. determinar ao **Ministério da Economia** [que] leve em linha de consideração a presente deliberação para **aferir os dados reais referentes ao FCDF e corrigi-los, no sentido de adequá-los ao regime de legalidade administrativa, devendo acompanhar a elaboração e a execução do plano de ação referido no**



subitem anterior, de forma tempestiva e conjunta com os órgãos distritais, para a correção da irregularidade;” [destaquei]

2. Mediante o Acórdão 1.135/2023-Plenário (peça 55), do qual fui redator, após vencido o voto do relator, o Tribunal deliberou o seguinte no que interessa à apreciação deste processo:

“9.1. em relação às determinações expedidas no Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário: (...)

*9.1.2. considerar **parcialmente atendida a determinação contida no item 9.4.2, dirigida ao FCDF, para elaboração de plano de ação corretivo, fixando novo prazo, de 90 (noventa) dias, a contar da ciência, para que a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), responsável pela gestão do FCDF, apresente a este Tribunal o plano de ação formal, nos exatos termos do item 9.4.2 do Acórdão 1.895/2019-TCU-Plenário, embasado em estudos consistentes, com metas de aferição periódica, definição clara dos responsáveis e estimativa de prazos razoável e devidamente justificada para sua plena consecução;***

*9.1.3. considerar **não cumprida a determinação expressa no item 9.6 (dirigida ao então Ministério da Economia), renovando-a junto ao atual Ministério da Fazenda, nos seguintes termos: ‘leve em linha de consideração a presente deliberação para aferir os dados reais referentes ao FCDF e corrigi-los, no sentido de adequá-los ao regime de legalidade administrativa, devendo acompanhar a elaboração e a execução do plano de ação referido no subitem anterior, de forma tempestiva e conjunta com os órgãos distritais, para a correção da irregularidade’;***” [destaquei]

3. Na última fase do monitoramento, este Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.392/2024-Plenário (peça 112), considerou parcialmente cumpridas as determinações dos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-Plenário e deliberou por:

*“9.2. fixar novo prazo, de trinta dias, a contar da ciência, para que a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), responsável pela gestão do FCDF, apresente ao Ministério da Fazenda as manifestações da Secretaria Executiva de Finanças do Distrito Federal (SEFIN/DF) requeridas por meio do Ofício SEI 49.610/2023/MF, de 29/9/2023, e mencionadas no Ofício 8.712/2023-SEPLAD/GAB, de 6/11/2023, ou outros documentos que contenham **estudos consistentes aptos a comprovar, tecnicamente, a viabilidade de execução do plano de ação apresentado a este Tribunal, em atendimento à determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.135/2023-Plenário;***

*9.3. fixar novo prazo, de noventa dias, a contar da ciência, para que o Ministério da Fazenda analise as manifestações da Secretaria Executiva de Finanças do Distrito Federal (SEFIN/DF) mencionadas no Ofício 8.712/2023-SEPLAD/GAB, de 6/11/2023, ou outros documentos encaminhados para atender o comando do subitem anterior, de modo a **assegurar a preservação dos interesses da União na resolução do problema;***” [destaquei]

4. Nesta oportunidade, após realizar medidas saneadoras e elaborar nova instrução no processo, a Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) propôs, em suma:

a) considerar as determinações dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.392/2024-Plenário parcialmente cumpridas;

b) aprovar o plano de ação encaminhado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF) em atendimento ao subitem 9.4.2 do Acórdão 1.895/2019-Plenário;

c) determinar à SEEC/DF que:



c.1) elabore, bimestralmente, relatório com avaliação do andamento do plano de ação frente ao previsto e discriminação das medidas adotadas no caso de se detectarem riscos de não atingimento do que foi pactuado, de modo a assegurar o seu integral cumprimento;

c.2) envie, ao Ministério da Fazenda (MF), em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, cópia do citado relatório, como subsídio ao acompanhamento previsto no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-Plenário; e

d) autorizar novo monitoramento das medidas para cumprir o subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-Plenário, preferencialmente, no primeiro semestre de 2026.

5. Manifesto-me de acordo com o encaminhamento sugerido, adotando os fundamentos da instrução como razões de decidir, sem prejuízo de efetuar breves comentários.

6. Inicialmente, lembro que, segundo o Governo do Distrito Federal (GDF), o plano de ação para atendimento dos comandos deste Tribunal considerou aspectos como o volume de recursos utilizado no pagamento das folhas da saúde e educação, os planejamentos e remanejamentos orçamentários necessários para regularizar a situação, a execução do FCDF em si e as projeções quanto aos mínimos constitucionais estabelecidos para gastos nessas áreas, sendo previstas duas ações para sanear o problema (peça 70):

a) manter a não utilização dos recursos do FCDF para pagar pensionistas e inativos que passaram a receber os respectivos benefícios após a edição do Acórdão 1.895/2019-Plenário;

b) reduzir, cumulativamente, em 10% ao ano, a partir de 2025, os pagamentos relativos aos benefícios constituídos antes da edição do citado acórdão, de modo que, no ano de 2034, os dispêndios não mais ocorrerão com os recursos do FCDF.

7. Em acréscimo, no expediente à peça 122, a SEEC/DF afirmou que o plano de ação será acompanhado diariamente pela Unidade de Estudos Técnicos e que qualquer distorção será prontamente ajustada na distribuição de recursos na folha de pagamento seguinte, sendo os possíveis impactos no orçamento do FCDF tratados nas janelas orçamentárias periódicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), seguindo o fluxo estabelecido anualmente.

8. Além disso, destaco que, neste ano de 2025, é previsto que o GDF inicie a execução do plano de ação apresentado, com a meta de gastar, com os recursos do FCDF, no máximo, 90% do total da folha de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação dos benefícios constituídos antes da edição do Acórdão 1.895/2019-Plenário.

9. Nesse cenário, apesar de não terem sido juntados aos autos eventuais “estudos consistentes aptos a comprovar, tecnicamente, a viabilidade de execução do plano de ação apresentado a este Tribunal”, constato que a elaboração de relatórios bimestrais cogitada pela unidade especializada, em consonância com o item 4 do plano de ação do GDF, é medida que se revela adequada para propiciar o acompanhamento da execução das metas e dos eventuais ajustes necessários, a fim de possibilitar o monitoramento das ações tanto por parte do MF como desta Corte de Contas.

10. Como se deflui do expediente à peça 123, do MF, o importante, daqui para frente, é velar para que o interesse da União na cessação dos atos em desacordo com o disposto nos artigos 21, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988, e 1º da Lei 10.633/2002, seja plenamente observado.

Ante o exposto, acolho o parecer da unidade especializada e VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA



Relator

ACÓRDÃO Nº 1077/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.602/2022-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessado: Distrito Federal
4. Unidades: Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e Ministério da Fazenda (MF)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa)
8. Representação legal: Marcelo Cama Proença Fernandes (OAB/DF 22.071), representando o Distrito Federal.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo, que cuida, nesta oportunidade, de monitoramento das medidas adotadas para cumprir os comandos exarados no Acórdão 2.392/2024-Plenário, dirigidos à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e ao Ministério da Fazenda, visando ao saneamento da aplicação irregular dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal no custeio de aposentadorias e pensões vinculadas às áreas de educação e saúde do Distrito Federal,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos termos dos arts. 243 e 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. considerar parcialmente cumpridos os comandos dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.392/2024-Plenário;

9.2. aprovar o Plano de Ação encaminhado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, órgão gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, em atendimento ao subitem 9.4.2 do Acórdão 1.895/2019-Plenário;

9.3. determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que:

9.3.1. elabore, bimestralmente, relatório contendo a avaliação do andamento do plano de ação frente ao previsto e as medidas eventualmente adotadas, no caso de se detectarem riscos de não atingimento do que foi pactuado, de modo a assegurar o seu integral cumprimento;

9.3.2. envie, ao Ministério da Fazenda, em até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, cópia dos relatórios elaborados, como subsídio ao acompanhamento previsto no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-Plenário;

9.4. autorizar novo monitoramento, com foco na execução do plano de ação indicado no subitem 9.2, retro, e no cumprimento do subitem 9.1.3 do Acórdão 1.135/2023-Plenário, a ser realizado, preferencialmente, no primeiro semestre de 2026;

9.5. comunicar este acórdão à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e ao Ministério da Fazenda.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1077-16/25-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

(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 006.078/2019-2 [Apenso: TC 033.136/2023-8]
Natureza: Embargos de Declaração
Unidade: Prefeitura Municipal de Juazeiro/BA
Embargante: Isaac Cavalcante de Carvalho (520.592.005-04)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. OMISSÃO NA DECISÃO RECORRIDA QUANTO AO ARGUMENTO DO RESPONSÁVEL QUANTO À FUNCIONALIDADE DA PARCELA EXECUTADA DO CONVÊNIO. ACOLHIMENTO DOS EMBARGOS COM EFEITOS INFRINGENTES. CONHECIMENTO DO RECURSO DE REVISÃO. ENVIO DOS AUTOS PARA PRONUNCIAMENTO DE MÉRITO DA UNIDADE ESPECIALIZADA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração, opostos por Isaac Cavalcante de Carvalho contra o Acórdão 1.814/2024-Plenário (peça 170), de minha relatoria, em que o TCU apreciou recurso de revisão interposto pelo responsável contra o Acórdão 3.690/2021-2ª Câmara, mediante o qual teve suas contas julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa.

2. Na decisão ora recorrida, registrou-se que o recorrente invocou hipótese legal compatível com o recurso de revisão, mas sem satisfazê-la materialmente. Assim, ausentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992, o recurso não foi conhecido pelo Tribunal.
3. Reproduz-se, a seguir, o teor dos embargos de declaração (peça 179):

“ISAAC CAVALCANTE DE CARVALHO, brasileiro, casado, administrador de empresas e empresário, nascido em 30/04/1972, portador da cédula de identidade RG nº 1303588943 SSP/BA, inscrito no CPF/MF sob o nº 520.592.005-04, residente e domiciliado na Avenida Carmela Dutra nº 262, Ed Champs Elysee - Apto 502, Bairro Angarí, em Juazeiro-BA, CEP: 48.903-530, por meio de seu advogado infra assinado, instrumento de procuração em anexo, vêm à presença de Vossa Excelência, com o devido



acatamento, interpor **RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**, em face da decisão exarada, pelos fatos e fundamentos que a seguir serão expostos:

O recurso é tempestivo, em razão da suspensão dos prazos para interposição de recursos no período de 17/12/2024 a 16/01/2025, conforme regra do art. 39, §3º, da Resolução TCU 360, de 25/10/2023.

O embargante, já qualificado nos autos, vem respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno deste Tribunal, apresentar o presente recurso de **Embargos de Declaração** contra o ACÓRDÃO Nº 1814/2024 - TCU - Plenário, pelos seguintes fatos e fundamentos:

OMISSÃO QUANTO À ANÁLISE DA NECESSIDADE DE CITAÇÃO DO PREFEITO SUCESSOR RESPONSÁVEL

O acórdão embargado, ao responsabilizar o embargante pela não prestação de contas referente ao Contrato de Repasse, deixou de observar que a vigência do convênio se estendeu até 2018 (peça 3, fls. 68-71), já sob a gestão do prefeito sucessor. Conforme reconhecido nos autos, a obrigação de prestação de contas recai sobre o gestor que estava no cargo ao final do convênio, nos termos da Súmula TCU nº 230, a qual estabelece que:

‘Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor quando este não o tiver feito...’

Dessa forma, o acórdão incorreu em omissão ao não considerar a necessidade de citação do prefeito sucessor, que deveria responder pela prestação de contas. Tal omissão precisa ser sanada com o reconhecimento da nulidade processual, a fim de que seja determinada a citação do Prefeito sucessor que, ao final do processo, deve vir a ser responsabilizado na tomada de contas, com a consequente exoneração do embargante das responsabilidades imputadas.

CONTRADIÇÃO QUANTO AO ATO DOLOSO E RESPONSABILIDADE OBJETIVA

O acórdão embargado imputou ao embargante responsabilidade de forma objetiva, sem que tenha sido comprovada a presença de dolo, conforme exigido pela jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal (ARE 843989). O acórdão do STF definiu que é necessário comprovar o dolo para a configuração de ato de improbidade administrativa, o que não foi demonstrado nos autos.

Essa contradição deve ser corrigida, pois a responsabilidade objetiva não pode ser aplicada ao embargante, que **não era o ordenador de despesas e não teve participação direta na suposta irregularidade**, notadamente porque, como destacado no tópico anterior, o convenio ficou vigente até o mandato do Prefeito Sucessor.

OMISSÃO QUANTO À NECESSIDADE DE CITAÇÃO DO MUNICÍPIO, RESPONSÁVEL PELO RESSARCIMENTO

O acórdão também restou omissos quanto à nulidade decorrente da necessidade de citação do Município.

No recurso de revisão, o embargante destacou que é incontroverso que os serviços de topografia foram prestados ao Município de Juazeiro, na gestão de outro Prefeito, motivo pelo qual suscitou-se que, no máximo, somente seria viável a imposição de multa ao ora embargante, sem imposição de ressarcimento.

Como a parcela executada não teve fraude, desvio, superfaturamento ou qualquer outra irregularidade, alegou-se que seria necessário aplicar a orientação no sentido de que a devolução dos recursos caberia ao Município (beneficiário do serviço de topografia, **que deve ser citado na presente Tomada de Contas Especial**), sem imputação de débito ao embargante.

Como se destacou, no caso de transferência legal, voluntária ou fundo a fundo de recursos federais a outros entes federativos, **comprovada a aplicação dos recursos em benefício da pessoa jurídica**, mas em finalidade diversa da pactuada ou da definida em lei, **o Tribunal tem se manifestado no sentido de que a responsabilidade pelo ressarcimento recai sobre o ente federado. Essa orientação consta dos artigos 1º e 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, a qual regulamenta a possibilidade de responsabilização direta dos estados, do distrito federal e dos municípios, ou das entidades de sua administração, e deve ser aplicada por analogia no caso concreto.**

Essa diretriz encontra respaldo nos Acórdãos 249/2014-TCU-Plenário, 1.321/2014-TCU-1ª Câmara, 1.885/2015-TCU-Plenário, 10.045/2015-TCU-2ª Câmara e 10.048/2015-TCU-2ª Câmara, e tem sido aplicada para diversas situações, inclusive a presente, em que o Município é beneficiário do serviço, mas, ao final, se observa que o convênio ou contrato não atingiu a sua finalidade, **hipótese em que se exige a citação do Município, que é responsável pelo ressarcimento dos valores** (Acórdãos 534/2022 – 1ª Câmara; 3735/2024 – 1ª Câmara; 3711/2024 – 1ª Câmara; 3115/2024 – 2ª Câmara; 3091/2024 – 2ª



Câmara).

Ocorre, no entanto, que esses argumentos **não foram devidamente enfrentados e considerados**, o que denota a **presença de omissão** no acórdão recorrido, o que viabiliza o conhecimento e provimento do presente recurso, para o fim de se reconhecer o vício processual, acolhendo-se o pedido revisional para o fim de se determinar a reabertura do processo com citação do Município.

OMISSÃO NA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL

Também se observa omissão no que toca à alegação de prescrição, uma vez que o aresto embargado não analisou a questão relativa à incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional, conforme estabelecido no art. 202 do Código Civil, cuja aplicação tem sido determinada pelo Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO 'PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL' (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. [...]

3. 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 não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do Código Civil).

4. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS nº 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS nº 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).

5. No caso, a citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida. 6. Agravo regimental provido. (STF – AgR no MS 38627, Rel. p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 28/04/2023)

Segundo a orientação da Suprema Corte, a interpretação da Resolução TCU nº 344/2022 não pode permitir sucessivas interrupções, pois isto tornaria as apurações imprescritíveis na prática. Tal interpretação viola o princípio da unicidade da interrupção, conforme jurisprudência pacífica do STF, que determina que, após o primeiro marco interruptivo, o prazo prescricional volta a correr integralmente.

No caso, temos o seguinte:

(1) **22/04/2014: interrupção do prazo prescricional** no momento a partir do qual a Administração Pública Federal iniciou o exercício da sua pretensão de cobrar o ressarcimento do prejuízo ocasionado ao erário, por meio da emissão do ofício que solicitou a recomposição dos valores à conta específica. (Ofício nº 1734/2014/GIGOV/FS – peça 3, fl.11 e 12), considerando como termo a quo para a prescrição (art. 4º, IV, da Resolução TCU 344/2022);

(2) **09/03/2021: julgamento da TC 006.078/2019-2. Acórdão 3.690/2021-TCU-2ª Câmara, ocorrido mais de 5 (cinco) anos depois de interrompida a prescrição.**

Considerando a orientação do Supremo Tribunal Federal, observa-se que do primeiro e único marco de interrupção da prescrição até o julgamento da TC 006.078/2019-2, passaram-se mais de 05(anos), materializando-se assim a prescrição intercorrente das pretensões do TCU (punitiva e ressarcitória).

Por isso, requer sejam os embargos acolhidos, para que, por força do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202, caput, do Código Civil), seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

PEDIDOS

Diante das omissões e contradições apontadas, o embargante requer a Vossa Excelência que:

1. Seja sanada a **omissão** quanto à necessidade de citação do Município e do Prefeito sucessor, determinando suas citações para responder pela prestação de contas;



2. Seja sanada a **contradição** referente à responsabilização objetiva, reconhecendo-se a necessidade de dolo para imputar qualquer penalidade ao embargante;

3. Seja aplicada corretamente a **prescrição**, conforme o princípio da unicidade da interrupção placitado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória;

4. Sejam acolhidos os presentes embargos de declaração, com a consequente modificação do acórdão embargado.

Requer por fim o direito de juntar documentos posteriormente.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, embargos de declaração, opostos por Isaac Cavalcante de Carvalho contra o Acórdão 1.814/2024-Plenário, de minha relatoria.

2. Os presentes autos tratam de tomada de contas especial, instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), originalmente, em desfavor de Misael Aguilar Silva Júnior e Isaac Cavalcante de Carvalho, ex-prefeitos de Juazeiro/BA nos períodos de 2005-2008 e 2009-2016, respectivamente, em razão da impugnação dos dispêndios relativos ao Contrato de Repasse 0238139-81/2007, celebrado entre o então Ministério das Cidades e o aludido município para a elaboração do projeto executivo do sistema de esgotamento sanitário, com vigência de 27/12/2007 a 5/3/2017.

3. No âmbito do TCU, após análise das citações, foi afastada a responsabilidade de Misael Aguilar Silva Júnior em razão da ausência do dano ao erário durante a sua gestão e de o prazo para prestação de contas ter se encerrado em data posterior ao término do seu mandato.

4. Com relação ao sr. Isaac Cavalcante de Carvalho, no entanto, o entendimento do Tribunal, expresso por meio do Acórdão 3.690/2021-2ª Câmara (relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), foi pela irregularidade das suas contas. Para maior clareza, cabe reproduzir trecho do voto do relator *a quo*, que explicita o embasamento para a responsabilização do embargante:

*“10. Bem se vê, contudo, que subsistiria a responsabilidade de Isaac Cavalcante Carvalho pelo dano causado ao erário durante a sua gestão a partir, por exemplo, da **ausência de efetiva adoção das providências necessárias à plena consecução dos objetivos pactuados pelo referido contrato de repasse ante a sua prorrogação.***

*11. Ocorre que, a despeito, todavia, de ter sido promovida a licitação e a subjacente contratação da empresa para dar continuidade aos itens de serviço, **o necessário projeto executivo para o sistema de esgotamento sanitário não teria sido concluído, nem sequer continuado, e a parcela executada na gestão anterior sob o valor de R\$ 80.357,22 teria restado inaproveitável em prol da população local.**” (destaquei)*

5. O responsável apresentou embargos de declaração contra essa decisão, os quais foram negados pelo Acórdão 5.954/2021-2ª Câmara (peça 61).

6. Posteriormente, mediante o Acórdão 1.338/2022-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes), este Tribunal conheceu e negou provimento ao recurso de reconsideração interposto contra a decisão original (peça 95). Novamente, o responsável apresentou embargos de declaração, os quais foram rejeitados pelo Acórdão 3.333/2023-2ª Câmara (peça 118).

7. Por fim, o Tribunal expediu o acórdão ora recorrido, que não conheceu do recurso de revisão contra a decisão condenatória original, proferida por meio do Acórdão 3.690/2021-2ª Câmara (peça 170).

8. Anoto, inicialmente, que a peça encaminhada é tempestiva e faz referência a possível omissão e contradição na decisão anterior, de modo que conheço do expediente como embargos de declaração, nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992.
9. O embargante alega que: i) a decisão foi omissa quanto à análise da necessidade de citação do prefeito sucessor e do município; ii) *“é incontroverso que os serviços de topografia foram prestados ao Município de Juazeiro, na gestão de outro Prefeito, motivo pelo qual suscitou-se que, no máximo, somente seria viável a imposição de multa ao ora embargante, sem imposição de ressarcimento”*; iii) o Tribunal foi omissor por não ter analisado a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional. Assim, requer o acolhimento dos embargos para modificar o acórdão embargado em seu favor (peça 179).
10. Ao analisar a causa, antecipo que, de fato, há omissão na decisão embargada com relação ao item “ii” acima descrito. Antes de adentrar especificamente nesse ponto, cabe tecer algumas considerações sobre o processo e as demais alegações do responsável.
11. Compulsando os autos, verifiquei que o recorrente não poderia ser responsabilizado por omissão na prestação de contas, pois não era mais prefeito do município na data em que as contas deveriam ter sido prestadas (4/5/2017). De fato, a responsabilidade pela omissão poderia recair sobre o gestor municipal que o sucedeu, o Sr. Marcus Paulo Alcantara Bomfim (peças 153-154), o qual não foi citado por este Tribunal. Ademais, considerando-se a data final para a prestação de contas como o marco inicial do prazo prescricional, constata-se que a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal quanto ao referido prefeito sucessor se materializou em maio de 2022.
12. Com relação ao prefeito antecessor, que firmou o contrato de repasse, o Sr. Misael Aguilar Silva Júnior, é importante salientar que os recursos foram desbloqueados para utilização pelo município apenas em 26/12/2008 (peça 7, p. 1), ou seja, nas vésperas do final do mandato desse ex-prefeito, sendo que esse valor foi liberado pela Caixa apenas após a análise e a confirmação da medição realizada do projeto (peça 39, p. 4). Assim, conforme detidamente analisado na instrução de mérito da AudTCE (peça 39), e acolhido pelo Tribunal no Acórdão 3.690/2021-2ª Câmara, não caberia responsabilização desse gestor pelo dano ao erário apurado nestes autos.
13. No que se refere à alegação de omissão da decisão embargada quanto à necessidade de citação do município, observo que tal análise consta da instrução de admissibilidade do recurso elaborada pela AudRecursos, como se reproduz a seguir (peça 165, p. 3):

“Ademais, não houve nulidade pela falta de citação do Município e do prefeito da gestão 2017-2020, uma vez que cabia ao recorrente, na condição de sucessor-responsável, adotar as medidas cabíveis para a efetiva conclusão do sistema de esgotamento sanitário, ante a prorrogação do contrato de repasse até 5/3/2017 e a deflagração de procedimento licitatório ocorridas durante a sua gestão (voto, peça 46, itens 6, c, e 10-12)”.
14. Registro que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que não há omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração quando a matéria é enfrentada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação embargada. Cito, por exemplo, os Acórdãos 3.111/2014, 2.309/2015, e 294/2016, todos do Plenário.
15. Desse modo, não procedem as alegações de omissão e nulidade em razão da ausência de citação do município e do gestor municipal sucessor.
16. Quanto à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, a instrução da AudRecursos que embasou a decisão recorrida afastou a sua incidência com base nos seguintes argumentos (peça 165):



“Como houve omissão no dever de prestar contas por parte do responsável, o termo inicial da prescrição deve ser contado da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, em 4/5/2017, ou seja, 60 dias após do término da vigência do contrato de repasse que se deu em 5/3/2017, conforme o art. 4º, I, da Resolução TCU 344/2022.

Dentre outras, foram identificadas as seguintes causas interruptivas da prescrição, definidas no art. 5º, da Resolução TCU 344/2022:

a) em 31/3/2020, citação do responsável (peças 17-20) e início da prescrição intercorrente (art. 8º, § 3º, da Resolução TCU 344/2022);

b) em 9/3/2021, prolação do Acórdão 3690/2021-TCU-2ª Câmara (peça 45).

Ante a análise dos eventos mencionados, observa-se a inoccorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, bem como a inoccorrência da prescrição intercorrente, nos termos dos artigos 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022.” (destaquei)

17. No entanto, a conduta do ora embargante que motivou a sua citação e posterior condenação foi, assim, descrita:

“não adotar ações para promover a continuidade da execução do objeto do Contrato de Repasse nº 0238139-81/2007, mesmo havendo recursos financeiros disponíveis para tanto, omitir-se no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do aludido ajuste ao Município de Juazeiro/BA e não comprovar a boa e regular aplicação dos referidos recursos” (peça 39, p. 10)

18. Desse modo, para definição do marco inicial da contagem dos prazos prescricionais, no presente contexto, considera-se o disposto no inciso IV do art. 4º da Resolução-TCU 344/2022, *in verbis*:

“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;” (grifei)

19. Da análise dos autos, verificam-se os seguintes eventos processuais antes da instauração da TCE:

a. em 17/5/2013, por meio do Ofício 1568/2013/GIDUR/FS, a Caixa solicitou do responsável a documentação para comprovação da evolução do objeto do contrato de repasse em questão, caracterizando o marco inicial da prescrição (peça 3, p. 9);

b. em 22/4/2014, a Caixa encaminhou o Ofício 1734/2014/GIDUR/FS ao ex-prefeito, o qual informou que, em razão da descontinuidade da execução dos projetos por parte do município, os recursos liberados deveriam ser ressarcidos à conta vinculada, devidamente, corrigidos (peça 3, p.11);

c. em 21/10/2014, consoante o teor do Ofício 4297/2014/GIGOV/FS, a solicitação de devolução dos recursos foi reiterada (peça 3, p. 13).

d. a Caixa novamente notificou o responsável para regularização da prestação de contas relativa ao contrato de repasse, requerendo-lhe a demonstração da conclusão do objeto pactuado ou a devolução do montante recebido, por meio de ofícios enviados ao município em 11/6/2015 e 13/4/2016 (peça 3, p. 33-36, e p. 38-40).

20. A presente tomada de contas especial foi instaurada em 2/3/2018 (peça 4, p. 42-45) e obteve pareceres do controle interno e pronunciamento ministerial entre fevereiro e março de

2019 (peça 4, p. 53-55). Já no âmbito do TCU, o gestor foi citado em março de 2020 (peças 16 e 19), e o acórdão condenatório foi expedido em março de 2021 (peça 39).

21. Considerando o histórico acima, tanto das medidas administrativas anteriores à instauração da TCE, quanto da movimentação processual da própria TCE, concluo que não ocorreu a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal. As datas acima destacadas demonstram que não houve transcurso de prazo superior a cinco anos entre os eventos processuais para caracterizar a prescrição principal, tampouco houve paralisação do processo por mais de três anos para configurar a prescrição intercorrente, conforme disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022.
22. Sobre a alegação de omissão do acórdão embargado quanto ao princípio da unicidade da interrupção da prescrição, cabe ressaltar que o referido princípio não foi incorporado pela norma deste Tribunal que regulamenta a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento em seu âmbito. O § 1º do art. 5º da referida norma estabelece que “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”.
23. Além disso, a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição, inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes no Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 38.627 (relator: Ministro André Mendonça; redator: Ministro Gilmar Mendes), foi acolhida no âmbito da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, mas ainda não se reflete, de modo pacífico, na jurisprudência da Suprema Corte. Como exemplos de julgados do STF em sentido contrário a essa tese, cito o MS 37.578 AgR, de relatoria do Ministro Edson Fachin, julgado em 18/10/2023 pela Segunda Turma, e o MS 39.167, de relatoria do Ministro Flávio Dino, julgado em 18/03/2024 pela Primeira Turma.
24. Destarte, não há obrigatoriedade de aplicação do princípio da unicidade da interrupção da prescrição nos processos de controle externo e, por essa razão, justifica-se a ausência de menção sobre esse argumento do responsável na decisão embargada.
25. Quanto à alegação do embargante de que houve omissão na decisão proferida no recurso de revisão por não considerar o fato de que os serviços de topografia foram efetivamente prestados ao Município de Juazeiro na gestão de prefeito antecessor, entendo que tal argumento merece prosperar.
26. Na instrução em sede de recurso de reconsideração, a unidade instrutiva consignou que a parcela desbloqueada do convênio **foi devidamente executada** pelo prefeito antecessor, mas que esse serviço se tornou sem utilidade em decorrência da descontinuidade na execução do projeto pelo prefeito sucessor (peça 92, p. 5). Novamente, na instrução à peça 109, a AudRecursos reforça que a parcela desbloqueada no valor de R\$ 80.357,22 foi **devidamente executada e reconhecida como regular**.
27. Importa recordar que o objeto do convênio era a elaboração de projeto executivo de sistemas de esgotamento sanitário na cidade de Juazeiro. Essa parcela executada se referiu aos serviços topográficos, que representavam cerca de 5% do total do convênio. Conforme relatório de acompanhamento da Caixa, emitido em 10/12/2008, esses serviços foram executados a contento (peça 4, p. 10-11).
28. Nas suas alegações de defesa, o sr. Misael Aguilar Silva Júnior (prefeito antecessor) argumentou que o serviço de topografia, que foi realizado nos bairros e distritos contemplados no planejamento de saneamento municipal, era imprescindível à elaboração do termo de referência para seleção e contratação do projeto executivo. Além disso, afirmou que, ainda que o projeto não tenha sido concluído, o serviço de topografia foi utilizado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município (SAAE) e foi essencial para a localização dos

pontos de fonte e destino do esgotamento sanitário do município (peça 36, p. 2).

29. Recordo ainda que a responsabilidade desse gestor foi afastada pelo Tribunal justamente pelo reconhecimento da adequada execução dos recursos federais desse convênio no período da sua gestão. A responsabilização recaiu sobre o sr. Isaac Cavalcante de Carvalho, prefeito sucessor, em razão da sua inércia na continuidade do convênio, como já explicitado neste voto.
30. No entanto, **não identifiquei nos autos comprovação acerca da funcionalidade da parcela executada do convênio**, informação essa que é essencial para o deslinde do processo.
31. Nesse sentido, menciono o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada desta Corte: *“Os órgãos concedentes, na análise das prestações de contas, **devem fundamentar tecnicamente as conclusões acerca da execução física dos convênios, descrevendo o impacto de eventuais inexecuções parciais para a utilidade do objeto conveniado, justificando desse modo a imputação de débito integral ou parcial aos responsáveis**”* (Acórdão 7.125/2019-2ª Câmara, Relator: Ministro Raimundo Carreiro).
32. Na mesma linha, cito o seguinte enunciado proveniente do Acórdão 3.429/2014-1ª Câmara (Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira):

*“Em regra, nos casos de tomada de contas especial instaurada por inexecução parcial do objeto do convênio, **a quantificação do dano ao erário deve levar em consideração o percentual das realizações físicas das obras e serviços constantes do plano de trabalho, a existência de nexo de causalidade entre a execução física e a financeira e, ainda, o grau de utilidade da parte executada para o público a ser beneficiado pela avença.**”*

33. No caso concreto em análise, a princípio, cogito da possível utilidade do serviço de topografia para o município independentemente da continuidade do convênio, considerando a natureza desse produto, o que implicaria na descaracterização do dano ao erário apontado na decisão original nestes autos.
34. Importante registrar que os serviços de levantamento topográfico envolvem a medição e representação gráfica de características físicas de um terreno, como relevo, acidentes geográficos e limites, para diversas finalidades. Eles são fundamentais em projetos de construção, planejamento urbano, engenharia e outras áreas que necessitam de informações precisas sobre o terreno. Em tese, seriam aproveitáveis em futuras obras, fato que merece aprofundamento.
35. A decisão embargada, de fato, foi omissa quanto a esse aspecto do recurso de revisão. Considerando esses aspectos, concluo que os presentes embargos devem ser acolhidos com efeitos infringentes, de modo a conhecer do recurso de revisão e remeter o processo para análise de mérito da AudRecursos.

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 14 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator



ACÓRDÃO Nº 1078/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.078/2019-2
- 1.1. Apenso: 033.136/2023-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração
3. Embargante: Isaac Cavalcante de Carvalho (520.592.005-04)
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Juazeiro/BA
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Voldi Silva Alves (39866/OAB-PE) e Fabricio de Aguiar Marcula (67176/OAB-BA).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos por Isaac Cavalcante de Carvalho contra o Acórdão 1.814/2024-Plenário, em que o TCU apreciou o recurso de revisão interposto contra o Acórdão 3.690/2021-2ª Câmara, mediante o qual ele teve suas contas julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa, em razão da impugnação dos dispêndios relativos ao Contrato de Repasse 0238139-81/2007, celebrado entre o então Ministério das Cidades e o aludido município para a elaboração do projeto executivo do sistema de esgotamento sanitário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes;
- 9.2. tornar insubsistente o Acórdão 1.814/2024-Plenário;
- 9.3. conhecer do recurso de revisão e remeter o processo para instrução da AudRecursos; e
- 9.4. comunicar esta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1078-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 007.117/2025-6

Natureza: Administrativo

Unidades: Unidades da Administração Pública Direta e Serviços Sociais Autônomos.

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, ENGLOBANDO ENTIDADES QUE RECEBEM CONTRIBUIÇÕES PARAFISCAIS. RELEVÂNCIA E MATERIALIDADE. ALINHAMENTO AOS PLANOS ESTRATÉGICO E DE GESTÃO DO TCU. APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de proposta de fiscalização, na modalidade acompanhamento, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), com o objetivo de acompanhar os processos de aquisição da Administração Pública Federal, englobando entidades que recebem contribuições parafiscais, nos exercícios de 2025 e 2026.

2. Transcrevo, a seguir, trecho do pronunciamento da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus) (peça 4), que se manifestou de acordo com a proposta da AudContratações (peças 1 e 3):

“2. A proposta é de continuidade de ação fiscalizatória, realizada na Sejus/AudContratações (em continuidade ao trabalho originalmente feito pela Selog, no período de 2013 a 2022. Importante destacar que nos últimos trabalhos (TC 016.868/2020-0, 014.511/2021-5, 007.372/2022-1, 006.887/2023-6 e 007.714/2024-6) similares, os benefícios financeiros registrados foram de cerca de dois bilhões de reais. O último processo similar (TC 007.714/2024-6) obteve benefícios econômicos efetivos de cerca de R\$ 375 milhões.

3. A AudContratações encaminhou a proposta seguindo a orientação da Portaria-Segecex 14/2014, com as justificativas expressas quanto aos quesitos risco, oportunidade, materialidade e relevância, conforme proposta e informações complementares às peças 1 e 3.

4. Como expõe a unidade de auditoria, e de acordo com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), somente em 2024, os montantes homologados em bens, serviços e obras por parte da Administração Pública Federal, a partir de certames licitatórios e contratações diretas, foi equivalente a R\$ 154 bilhões. Ademais, um estudo publicado pelo IPEA em 25/6/2019, informou que o mercado de compras governamentais brasileiro representa cerca de 12,5% do PIB (média de 2006 a 2017), sendo que somente as compras da União (Administração Direta e Indireta) representam mais de 50%, o que corresponderia a 6,8% do total.

5. Diante disso, considera-se oportuna a atuação do TCU, em virtude, principalmente, dos seguintes aspectos:

(i) alta materialidade envolvida (costumeiramente nos processos o VRF é superior a R\$ 5 bilhões, e somente em 2024 o valor empenhado global foi superior a R\$ 154 bilhões);

(ii) contribuição para aperfeiçoamento dos procedimentos licitatórios - e demais processos de aquisição - das unidades jurisdicionadas mediante atuação preventiva e concomitante do controle externo; e

(iii) análise holística e abrangente dos dados sobre aquisições públicas, contribuindo para as melhorias da transparência e da publicidade dos processos em tela.



6. Por fim, a AudContratações espera contribuir para a melhoria da efetividade do controle externo a cargo do TCU, mediante a adoção de ações prévias e concomitantes aos certames licitatórios e contratações a cargo da Administração Pública e entidades paraestatais, com uso intensivo de dados informatizados (**data driven**). A fiscalização trará potencialmente os seguintes benefícios:

a) correção de editais com cláusulas que podem propiciar direcionamentos, conluíus e sobrepreços, impedindo essas irregularidades;

b) indução do gestor à revogação de atas de licitações que propiciarão desvios, fraudes, conluíus e superfaturamentos;

c) melhor emprego de recursos financeiros;

d) aquisição de produtos de qualidade superior; e) contratação de fornecedores de maiores idoneidade e confiabilidade; e

f) melhoria contínua dos procedimentos de aquisições públicas, com incrementos na transparência e publicidade dos seus dados e informações.

7. Observa-se ainda que a fiscalização proposta está alinhada com o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União vigente para o período de 2023 a 2028, mais particularmente com o objetivo estratégico 2- Contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos.

8. Considerando que a proposta se encontra em conformidade com as orientações da Resolução-TCU 308/2019, c/c a Portaria-Segecex 14/2014, e considerando sua relevância, materialidade e benefício potencial, o parecer da Sejus é favorável à realização da fiscalização proposta.

9. Ante o exposto, com amparo no § 1º do art. 17 da Resolução - TCU 308/2019 e na delegação de competência do art. 5º da Portaria-Segecex 1/2025, encaminho os presentes autos ao gabinete do Relator, Ministro Jorge Oliveira, para que, nos termos do § 4º do art. 17 da Resolução - TCU 308/2019, delibere sobre a realização da fiscalização proposta.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de proposta de fiscalização, na modalidade acompanhamento, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), com o objetivo de acompanhar os processos de aquisição da Administração Pública Federal, englobando entidades que recebem contribuições para fiscais, nos exercícios de 2025 e 2026.

2. Preliminarmente, como destacado pela Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus) (peça 4), registro que a presente proposta dá continuidade à estratégia de acompanhamento das contratações no âmbito da administração pública realizada desde 2013, por meio da análise de dados e recursos de tecnologia da informação.

3. Com a realização da fiscalização proposta, a unidade técnica espera que o TCU possa contribuir para o aperfeiçoamento dos procedimentos licitatórios e demais modalidades de aquisição por meio da atuação preventiva e concomitante do controle externo, oportunizando melhorias e correções ao longo do processo.

4. Por se tratar de uma estratégia de fiscalização contínua, em cada ciclo algumas unidades da Administração Pública são selecionadas como objeto da ação de controle. No presente momento, conforme consta na proposta da unidade (peça 3), farão parte do acompanhamento unidades como Câmara dos Deputados, Senado Federal, Tribunal de Contas da União, Presidência e Vice-Presidência da República, diversos órgãos do Poder Judiciário, dentre eles o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, além das unidades que compõem os Serviços Sociais Autônomos (Sistema S).



5. 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.
6. Destaco que o objeto fiscalizado apresenta alta relevância, uma vez que a unidade técnica afirma que, segundo informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o mercado de compras governamentais brasileiro representa cerca de 12,5% do PIB (média de 2006 a 2017), sendo que somente as compras da União (Administração Direta e Indireta) representam mais de 50% desse mercado de compras governamentais.
7. Decorrente disso, o objeto também apresenta alta materialidade, visto que no exercício de 2024, por exemplo, o valor global empenhado para aquisições foi superior a R\$ 154 bilhões.
8. A fiscalização está alinhada ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028 e se associa diretamente ao alcance do Objetivo 2: contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos.
9. Adicionalmente, a proposta de fiscalização encontra alinhamento com tema presente na 2ª Edição da **Lista de Alto Risco, aprovada em 2024** (item 28 – Governança das Contratações Públicas).
10. Certamente, o acompanhamento ora proposto trará importantes benefícios para a administração pública e, mais especificamente, para a gestão das unidades que farão parte do objeto da fiscalização.
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 Sejus e VOTO no sentido que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1079/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.117/2025-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Unidades da Administração Pública Federal e Serviços Sociais Autônomos
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, referentes à proposta de fiscalização, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), na



modalidade acompanhamento, com o objetivo de examinar processos de aquisição da Administração Pública Federal, englobando entidades que recebem contribuições parafiscais, nos exercícios de 2025 e 2026.

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 AudContratações, devendo essa unidade técnica observar a orientação contida no voto condutor desta decisão; e

9.2. restituir o processo à AudContratações, para a adoção das providências pertinentes.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1079-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(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 – tagColegiado

TC 012.387/2021-5

Apenso: TC 012.725/2021-8

Natureza: Embargos de Declaração (Representação)

Unidades: Advocacia-Geral da União (AGU) e Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DE DESPACHO QUE AUTORIZOU INSPEÇÃO NO CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. EXISTÊNCIA DE DÚVIDAS SOBRE DECISÕES ANTERIORES DO TCU. PERTINÊNCIA DE ESCLARECER O ASSUNTO E A ABRANGÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO A SER REALIZADA. ACOLHIMENTO PARCIAL DOS EMBARGOS.

1. Cabe a oposição de embargos de declaração contra despacho decisório, uma vez que: i) essa modalidade recursal não exige a presença do requisito da sucumbência, por, em tese, não visar a

reforma ou a anulação do julgado, mas o seu aperfeiçoamento, para torná-lo claro (sem obscuridades), completo (sem omissões) e coerente (sem contradições); ii) esse recurso não se encontra entre as vedações constantes do art. 279 do Regimento Interno do TCU.

2. Os embargos devem se limitar ao conteúdo da deliberação questionada, para corrigir manifesto equívoco nas suas partes componentes, de forma que a alegação de contradição entre o acórdão embargado e a doutrina, a jurisprudência ou o comando legal é pertinente em outras espécies recursais, mas descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada e, apenas excepcionalmente, modificá-la.

RELATÓRIO

Trata-se dos embargos de declaração (peças 23-26) apresentados pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) contra o despacho à peça 17, que deliberou por:

- “a) conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade;*
- b) conceder acesso dos autos à AGU e ao CCHA, inclusive às peças sigilosas;*
- c) autorizar a AudGovernança a realizar inspeção no CCHA 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.”*

2. Para melhor compreensão do processo, transcrevo, a seguir, a instrução (peça 9) que serviu de base para esse despacho:

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se representação autuada pela então Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) por expressa determinação contida no item 9.4 do Acórdão 311/2021-Plenário, relatora Ana Arraes, TC 027.291/2018-9.

II. HISTÓRICO

2. A tabela abaixo apresenta histórico acerca da origem do presente feito, com os processos conexos ao tema e principais deliberações:

Tabela 1- Honorários Advocatícios de Sucumbência – Processos Conexos no TCU.

TC - situação	Objeto	Decisão e relatoria
004.745/2018-3 (encerrado)	Representação do MPTCU referente à regularidade no pagamento de honorários de sucumbência	Acórdão 307/2021-P (Raimundo Carreiro)
		Acórdão 2965/2021-P (Raimundo Carrero)
		Acórdão 961/2023-P (Antônio Anastasia)
027.291/2018-9 (encerrado)	Denúncia em face de possíveis irregularidades na gestão do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, vinculados à Advocacia-Geral da União	Acórdão 311/2021-P (Ana Arraes)
		Acórdão 523/2023-P (Jorge Oliveira)
012.725/2021-8 (apenso)	Representação da AudFiscal para avaliar a conformidade fiscal e orçamentária dos Honorários Advocatícios de Sucumbência	Acórdão 660/2024-P (Jhonatan de Jesus)

036.161/2021-7 (apenso)	Monitoramento das medidas adotadas para cumprir os comandos do Acórdão 311/2021-Plenário (relatora ministra Ana Arraes)	Acórdão 2309/2024-P (Jorge Oliveira)

Fonte: elaboração própria.

3. O pagamento de Honorários Advocatícios de Sucumbência (HAS) aos membros da Advocacia-Geral da União (AGU) foi tratado neste Tribunal no âmbito dos TCs 027.291/2018-9 e 004.745/2018-3, que trataram de possíveis irregularidades na gestão do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) e no pagamento dos referidos honorários, respectivamente.

4. No TC 027.291/2018-9, foi analisada a natureza jurídica da verba dos HAS em denúncia sobre possíveis irregularidades quanto aos seguintes pontos: caracterização do CCHA como entidade privada; decisão do CCHA de reter 5% dos valores dos honorários advocatícios destinados à partilha do Fundo de Honorários Advocatícios para composição da Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica (CCGR) – Resolução-CCHA 3/2016; e ausência de licitação para realização de contratações, sendo prolatado o Acórdão 311/2021-Plenário. A referida denúncia originalmente também contemplava possível inobservância de regras pertinentes ao subsídio e ao teto remuneratório, temas que vieram a ser objeto específico do TC 004.745/2018-3.

5. Contra o Acórdão 311/2021-Plenário, relatora Ana Arraes, foram opostos Embargos de Declaração, sendo prolatado o Acórdão 523/2023-Plenário, relator Jorge de Oliveira. No Acórdão 523/2023-Plenário, decidiu-se:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos para, no mérito, acolhê-los parcialmente e atribuir-lhes efeitos infringentes;

9.2. tornar insubsistente o item 9.1.1 do Acórdão 311/2021-Plenário;

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’.

6. Por sua vez, no âmbito do TC 004.745/2018-3, foi prolatado o Acórdão 307/2021-Plenário, relator Raimundo Carreiro, fixando, em seu item 9.3.2, entendimento no sentido de os HAS serem recursos de natureza pública. Na sequência, após o julgamento de Embargos de Declaração, o item 9.2 do Acórdão 2965/2021-Plenário, relator Raimundo Carreiro, **tornou insubsistente o item 9.3.2** da deliberação prévia.

II.1. Processo apenso (TC 012.725/2021-8)

7. A representação tratada no TC 012.725/2021-8 foi apensada aos presentes autos em virtude de determinação expressa contida no item ‘c’ do Acórdão 660/2024-Plenário, relator Jhonatan de Jesus.

8. Inicialmente instaurada no âmbito do TC 005.283/2019-1 pela então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), a representação teve por objetivo:

avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, instituído pela Medida Provisória 765/2016, posteriormente convertida na Lei 13.464/2017, e dos Honorários Advocatícios de Sucumbência (HAS) a servidores públicos, regulamentados pela Lei 13.327/2016, diante dos requisitos exigidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

9. O relator daqueles autos, ministro Bruno Dantas, atendendo a pedido do Plenário, requereu autuação de processo apartado para tratar do tema. Desta forma, foi autuado o TC 012.725/2021-8, por prevenção sob sua relatoria e a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

10. Por motivo de troca da Presidência neste Tribunal, em 1º/1/2023 o processo foi redistribuído à relatoria da ministra Ana Arraes, para então novamente ser redistribuído em 9/3/2023 à relatoria do ministro Jhonatan de Jesus após a aposentadoria da primeira.

11. No julgamento da representação, por meio do Acórdão 660/2024-Plenário, relator Jhonatan de Jesus, foi proferida a seguinte decisão:

Considerando que **os indícios de irregularidades** apontados no Despacho que conheceu a representação (peça 14) **se tornaram insubsistentes**, haja vista que o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas quanto à natureza pública dos recursos relativos aos Honorários Advocatícios de Sucumbência de que trata a Lei 13.327/2016 foi afastado pela apreciação de embargos de declaração com efeitos infringentes, na forma dos Acórdãos 2.965/2021-TCU-Plenário e 523/2023-TCU-Plenário; considerando a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) de considerar prejudicado o exame de mérito da representação e apensá-la ao TC 012.387/2021-5, por relação de continência;

(...)

a) **considerar prejudicado o exame de mérito desta representação por perda de objeto** em face do item 9.2 do Acórdão 2.965/2021-TCU-Plenário e do item 9.2 do Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, os quais **tornaram insubsistente o entendimento** de que os recursos pagos a título de **Honorários Advocatícios de Sucumbência** nos termos da Lei 13.327/2016 **constituíam recursos de natureza pública**;

(...)

c) **apensar definitivamente os presentes autos ao processo TC 012.387/2021-5, com fulcro nos arts. 36, caput, e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.**

12. Anteriormente à prolação das decisões em sede de embargos, este Tribunal havia determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), mediante o item 9.4 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, que autuassem processo de **fiscalização** para tratar: da possibilidade de **retenção de parte** da arrecadação dos **HAS** e da **utilização dos recursos retidos**; da **destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos**; das implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias da decisão então proferida.

13. A análise já empreendida pela AudFiscal, à peça 21 do TC 012.725/2021-8, concluiu que essas questões restaram prejudicadas em face dos efeitos infringentes atribuídos ao item 9.1.1 do Acórdão 311/2021-Plenário, que tornaram insubsistente o entendimento de que os recursos pagos a título de HAS nos termos da Lei 13.327/2016 constituíam recursos de natureza pública:

19. Ocorre que, para além dessas questões processuais não triviais, toda a análise preliminar que culminou na proposta de inspeção fundamentou-se no entendimento basilar então manifestado por este Tribunal de que os valores correspondentes aos Honorários Advocatícios de Sucumbência constituíam recursos de natureza pública, consoante os subitens 9.3.2 do Acórdão 307/2021-TCU-Plenário e 9.1.1 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário.

20. Como visto no histórico atualizado (parágrafos 7 e 14 desta instrução), esses subitens foram tornados insubsistentes conforme expressamente consignado nos itens 9.2 do Acórdão 2.965/2021-TCU-Plenário (peça 18, p. 28) e 9.2 do Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, respectivamente (peça 20, p. 1). Assim, considerando não mais se tratar de recursos públicos, entende-se que os indícios de irregularidades orçamentários, previdenciários e fiscais então associados à arrecadação, à gestão e ao pagamento dos HAS (peça 11, p. 10) não subsistem.

21. Com efeito, o questionamento acerca da possibilidade de retenção de parte da arrecadação de HAS somente se justificaria a partir da premissa derogada de que seriam recursos públicos. De igual modo, não há que se falar mais em: previsão orçamentária dos valores pagos a título de HAS; submissão dos valores pagos a título de HAS ao limite de despesas com pessoal; necessidade de recolhimento de parcela dos HAS à Conta Única do Tesouro Nacional; destinação dos recursos dos HAS não utilizados para remunerar advogados públicos; regularidade da retenção para compor a Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica; e ofensa ao regime previdenciário no pagamento dos HAS a servidores aposentados.

II.2. Processo apenso (TC 036.161/2021-7)

14. Trata do monitoramento das medidas adotadas para cumprir os comandos do supracitado Acórdão 311/2021-Plenário, com as modificações promovidas pelo Acórdão 523/2023-Plenário, que acolheu, parcialmente, com efeitos infringentes, embargos de declaração opostos no TC 027.291/2018-9.

15. Decisão proferida naqueles autos, Acórdão 2309/2024-Plenário (peça 5), relator ministro Jorge Oliveira, autorizou o apensamento e a realização do monitoramento nesta representação. Assim, quando da proposição de mérito da presente representação, há de ser encaminhado também os subsídios para que o Tribunal possa expedir deliberação acerca do atendimento ao Acórdão 523/2023-Plenário pelas unidades jurisdicionadas (UJ).

III. EXAME TÉCNICO

16. Feita a contextualização prévia no histórico, passa-se à discussão do objeto destes autos.

17. Acerca das implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias dos entendimentos expostos no Acórdão 311/2021-Plenário, esta unidade se alinha à avaliação da AudFiscal. Quanto às implicações orçamentárias, conforme o voto condutor do Acórdão 523/2023-Plenário, relator Jorge Oliveira:

12. Observe-se que tal índole privada da rubrica foi confirmada pela Corte Suprema no Recurso Extraordinário – RE 896.796 (Relatora a Ministra Rosa Weber), que reconheceu a compatibilidade constitucional, entre outras, da Lei Distrital 5.369/2014, que expressamente conferia essa característica aos honorários devidos a advogados públicos.

13. Além disso, em razão de ter sido tacitamente declarada pelo STF a constitucionalidade do art. 35 da Lei 13.327/2016, que prevê, igualmente de forma expressa, que os valores arrecadados a título de honorários serão depositados em conta específica e não transitarão pela Conta Única do Tesouro Nacional, não há como deixar de reconhecer que os recursos em questão não podem ser tidos como orçamentários.

18. Da mesma forma, a princípio, não se verifica ofensa ao regime previdenciário no pagamento dos HAS a servidores aposentados nem implicações financeiras relativas a princípios estabelecidos na Lei 4320/1964 e na Lei Complementar 101/2020 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

19. No entanto, quanto à questão da possibilidade de retenção de parte da arrecadação dos HAS e da utilização dos recursos retidos, bem como da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos, cabe ressaltar os expressivos valores recolhidos e sob a gestão do CCHA, de 2017 a 2023.

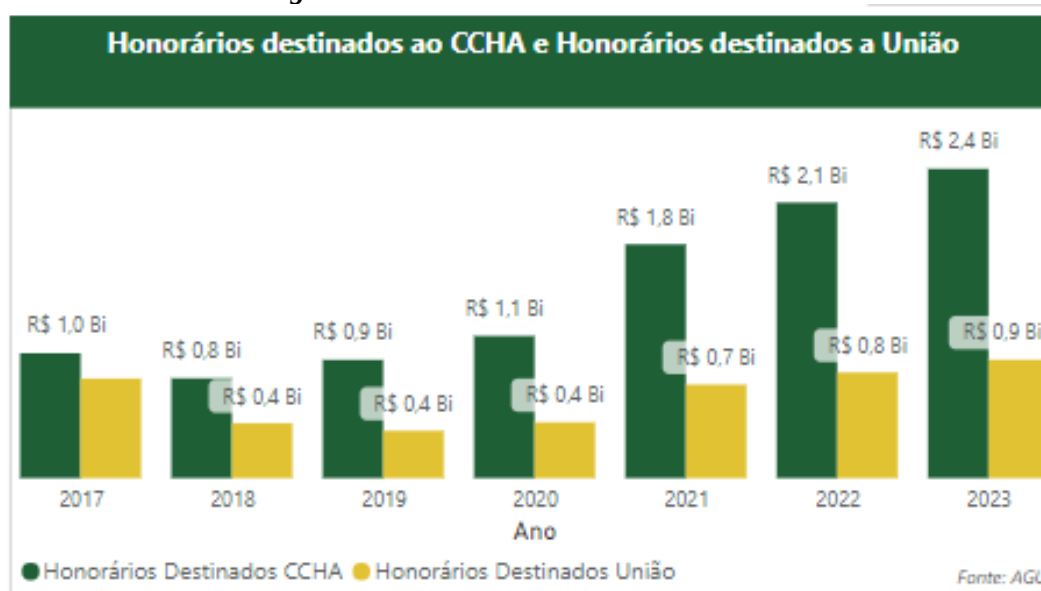
20. Conforme disposto no Painel de Honorários Advocatícios disponibilizado pela AGU, do valor total recolhido a título de HAS, são destinados para o CCHA aqueles arrecadados em conformidade com a Lei 13.327/2016, arts. 30, 31 e 36, enquanto aqueles destinados à União correspondem a (peça 7):

a) percentual do saldo de encargos legais da PGFN, conforme Nota PGFN/CDA 1/2019 e Nota PGFN/CDA 34/2020; e

b) parte dos honorários advocatícios distribuídos, mas **que excederam o teto remuneratório** da administração pública federal (abate teto), conforme o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

21. Nesse contexto, observa-se que a parte destinada à União não vem aumentando na mesma proporção daquela parte destinada ao CCHA:

Figura 1: HAS destinados à União e ao CCHA.



Fonte: Painel de Honorários Advocatícios disponibilizado no Portal da AGU (peça 8).

22. Dados disponíveis no Portal da Transparência indicam que os valores transferidos ao CCHA até a conclusão desta instrução atingiram R\$ 12.869.138.929,55. Desse total, até o final de 2023 o CCHA teria distribuído aos membros da AGU os seguintes valores (peça 4):

Tabela 2: estimativa dos HAS distribuídos e retidos pelo CCHA a valores nominais (R\$ milhões).

Ano	HAS destinados ao CCHA	HAS distribuídos pelo CCHA	HAS retidos pelo CCHA	CCHA Saldo retido
2023	2.410,00	1.600,00	810,00	2.538,00
2022	2.150,00	1.500,00	650,00	
2021	1.820,00	1.200,00	620,00	
2020	1.110,00	972,00	138,00	
2019	920,00	912,00	8,00	
2018	780,00	815,00	- 35,00	
2017	970,00	623,00	347,00	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da AGU.

23. Ocorre que, no site da AGU não há nenhuma parcial dos valores arrecadados pelo CCHA a título de HAS no ano de 2024 e, como verificado em instrução desta unidade técnica à peça 60 do TC 036.161/2021-7, as informações disponibilizadas pelo Conselho em seu site na internet somente podem ser acessadas mediante **login** e senha.

24. Ademais, no TC 036.161/2021-7, promoveu-se diligência (TC 036.161/2021-7, peça 41) em que foram requisitados demonstrativos financeiros que fornecessem uma visão geral da situação financeira do CCHA nos últimos dois anos – 2022 e 2023. Dentre os documentos encaminhados pelo CCHA consta o Balanço Patrimonial do Conselho (peça 6):

Figura 2: Balanço Patrimonial do CCHA em 31/3/2024.

BALANÇO PATRIMONIAL		Página: 1	
Empresa: 15 - CONSELHO CURADOR DOS HONORARIOS ADVOCATÍCIOS			
Brasília/DF - CNPJ: 26.707.621/0001-01			
Nome	31/03/2024	Nome	31/03/2024
ATIVO	2.870.864.909,14	PASSIVO	2.870.864.909,14
CIRCULANTE	2.870.692.887,16	PASSIVO CIRCULANTE	17.156.274,98
DISPONIBILIDADE	2.870.674.887,16	FORNECEDORES	17.156.274,98
APLICAÇÃO FINANC. EM LIQUIDEZ IMEDIATA	2.870.674.887,16	FORNECEDORES	816.434,14
APLICAÇÃO BANCO DO BRASIL 7001-7 - DI TP FI LP	359.317.645,43	FORNECEDORES	816.434,14
APLICAÇÃO BANCO DO BRASIL 7000-9 - RF SD SUPER	2.509.796.943,87	OBRIGACOES FISCAIS	992.997,87
APLICAÇÃO BANCO DO BRASIL 7001-7 - RF SD SUPER	1.560.297,86	COFINS A RECOLHER	903.361,55
OUTROS CREDITOS	18.000,00	IRRF A RECOLHER	10.662,11
OUTROS CREDITOS	18.000,00	CSRF A RECOLHER	78.974,21
FIANÇA CAUÇÃO	18.000,00	OUTRAS OBRIGACOES	15.346.842,97
ATIVO NÃO CIRCULANTE	172.021,98	REPASSES AGU - DIFERENÇA TEMPORAIS	15.346.842,97
IMOBILIZADO	172.021,98	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	2.848.349.860,83
BENS EM OPERAÇÃO	232.325,84	OBRIGACOES DE LONGO PRAZO	2.848.349.860,83
COMPUTADORES E PERIFERICOS	181.421,54	PROVISÕES	2.848.349.860,83
Aparelhos eletrônicos / Comunicação	50.904,10	PROVISÃO CCGR - ART. 4º, RES. 03	93.082.682,81
DEPRECIACAO ACUMULADA	(60.303,66)	PROVISÃO HONORARIOS A RATEIO	629.555.855,06
DEPREC.ACUM.S/COMPUTADORES E PERIFERICOS	(43.503,49)	PROVISÃO FINANCEIRA	91.034.370,95
Deprec. Acum. Aparelhos eletrônicos / Comunicação	(16.800,17)	PROVISÃO PARA AÇÕES JUDICIAIS	1.333.408.333,99
		PROVISÃO HONORARIOS A RATEAR DEVIDOS	40.478.405,06
		PROVISÃO CCGR - ART. 5º, PARÁGRAFO ÚNICO	604.801.459,09
		PROVISÃO CCGR - ART. 3º, I, RES. 03	2.575.686,61
		PROVISÃO CCGR - ART. 3º, IV, RES. 03	53.413.067,26
		PATRIMONIO SOCIAL LIQUIDO	5.358.773,33
		SUPERAVIT OU DEFICIT	5.358.773,33
		SUPERAVIT OU DEFICIT	5.358.773,33
		SUPERAVIT OU DEFICIT EXERCICIO	(21.253.789,65)
		SUPERAVIT ACUMULADO	26.612.562,98

Gabriel de Carvalho Jacintho
Contador
CPF: 858.044.228-49
CRC: 1SP146470/O-5

THALITA LOPES MOTTA
Presidente
CPF: 921.086.412-49

Fonte: Resposta à diligência realizada por meio do Ofício 17312/2024-TCU/Seprac no TC 036.161/2021-7.

25. Como se comprova, o balanço, que aponta para um ativo circulante de R\$ 2.870 milhões, é coerente com a estimativa apresentada na Tabela 2 desta instrução. Contudo, chama atenção a materialidade dos montantes constituídos como provisões no passivo não circulante do CCHA, com destaque para uma provisão para ações judiciais no valor de R\$ 1.333 milhões. As provisões somam, no total, R\$ 2.845 milhões, o que equivale a 99% dos ativos do Conselho.

26. No Acórdão 311/2021-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, determinou-se que a destinação dos recursos repassados ao CCHA, na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016, deveria se restringir ao pagamento dos honorários advocatícios e ao custeio das despesas indispensáveis à realização do referido pagamento, como a contratação da instituição financeira. Questiona-se o motivo da constituição de provisões de tal materialidade porque, se os HAS não foram distribuídos aos membros da AGU, tais valores deveriam ter retornado à União, conforme entendimento da própria AGU (parágrafo 19, item 'b' desta instrução), o que lança dúvidas acerca da regularidade dos atos do CCHA que resultaram no provisionamento desses valores.

27. Além disso, até o momento, outros processos em curso neste Tribunal apontam para possível irregularidade em atos de destinação de recursos decorrentes dos HAS, bem como para falta de transparência do CCHA.

28. Reportagem jornalística estimou em mais de R\$ 230 milhões a distribuição feita pelo CCHA a título de 'gratificação natalina' de HAS que beneficiou mais de 12.000 servidores entre os anos de 2022 e 2023. O assunto está sendo tratado no TC 019.375/2023-9, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz.

29. No TC 017.806/2024-0, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, denúncia acerca de suposta ilegalidade no pagamento do ressarcimento da anuidade da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) aos advogados públicos federais, entre 2017 e 2024, o CCHA fundamentou sua decisão na Resolução CCHA 14/2023. Entretanto, conforme apurado nesta unidade técnica, o normativo não está ao menos disponível para consulta pública. Novamente, somente mediante **login** e senha é possível acessar o conteúdo da norma na página do CCHA na internet.

30. No TC 018.405/2024-0, de relatoria do ministro Antônio Anastasia, em representação do MPTCU com pedido de medida cautelar, apura-se a regularidade da contratação de seguro pelo CCHA, no valor de R\$ 2,86 milhões anuais, o qual poderá ser usado no caso de os gestores tomarem decisões consideradas erradas e acabarem sendo processados.

31. Além destes, nos TCs 024.100/2024-2 e 017.806/2024-0, de relatoria do ministro Jorge de Oliveira, avalia-se a regularidade de ato do CCHA que instituiu o pagamento de auxílio saúde suplementar para os membros aposentados e ativos da AGU.

32. As evidências de utilização dos HAS para fins diversos do pagamento de honorários, como a criação de um 'auxílio saúde', pagamento de anualidades de OAB e 'gratificação natalina' de HAS para membros da AGU, bem como a falta de transparência em relação à gestão dos recursos levantam sérias dúvidas sobre a conformidade da gestão do CCHA com os entendimentos emanados no Acórdão 523/2023-TCU-Plenário.

33. Assim, conclui-se que, apesar de as informações e documentos necessários para a apuração dos fatos noticiados poderem ser obtidos por meio de diligência, se mostra mais apropriada a realização de fiscalização na modalidade de inspeção, conforme previsto no art. 240 do RI/TCU, de forma a viabilizar a realização de vistorias **in loco**, além da eventual necessidade de obtenção de informações e documentos complementares. Poder-se-ia, assim, investigar mais rapidamente a retenção de parte da arrecadação dos HAS e a destinação dada pelo CCHA aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos, nos termos do acórdão de referência.

34. A investigação aprofundada a ser proporcionada pela inspeção permitirá ao TCU formar um juízo mais preciso sobre a regularidade da gestão do CCHA e adotar as medidas necessárias para garantir a correta aplicação dos recursos e o cumprimento da legislação. Assim, dentre os aspectos a serem examinados, além de outras questões que vierem a ser identificadas pela equipe que for designada para os trabalhos, menciona-se:

a) indícios de irregularidade na destinação dada pelo CCHA aos recursos dos HAS arrecadados (item 9.1.3 do Acórdão 311/2021-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 523/2023-TCU-Plenário (parágrafos 20-30 desta instrução);

b) inobservância ao princípio da publicidade (item 9.1.2 do Acórdão 311/2021-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 523/2023-TCU-Plenário):

b.1) não publicização das normas pelo CCHA, em especial as que autorizariam o Conselho a distribuir e/ou quitar 'gratificação natalina' de HAS, anuidades da OAB e auxílio saúde suplementar aos membros da AGU (parágrafo 27 desta instrução);

b.2) não publicização pelo CCHA e pela AGU das parciais dos valores arrecadados a título de HAS no ano de 2024 (parágrafo 22 desta instrução).

IV. CONCLUSÃO

35. Conclui-se que a presente representação deve ser conhecida, tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, c/c art. 237, inciso VI e parágrafo único do RITCU.

36. Em face dos indícios de irregularidades na utilização dos recursos decorrentes dos HAS para fins diversos do pagamento de honorários, tais como criação de um ‘auxílio saúde’, pagamento de anualidades de OAB e ‘gratificação natalina’ de HAS para membros da AGU, mostra-se apropriado propor a realização de inspeção, conforme previsto no art. 240 do RI/TCU, com vistas a permitir ao TCU formar um juízo mais preciso sobre a regularidade da gestão do CCHA e adotar as medidas necessárias para garantir a correta aplicação dos recursos e o cumprimento da legislação.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer da representação, tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, c/c art. 237, inciso VI e parágrafo único do RITCU;

b) com fundamento no art. 240 do RI/TCU, c/c o art. 1º da Portaria Segecex 29/2010, autorizar a AudGovernança a realizar inspeção no Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) para apurar a regularidade da retenção de parte da arrecadação dos Honorários Advocatícios de Sucumbência (HAS) e da utilização dos recursos retidos, bem como da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos.” (negritos constantes da instrução e notas de rodapé excluídas)

3. No recurso, o CCHA alegou e requereu o que se segue:

“(…)

II. SÍNTESE DA DECISÃO EMBARGADA.

4. Cuida-se de Representação autuada pela então Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) por determinação contida no Acórdão nº 311/2021- PL. A referida decisão apreciou o TC 027.291/2018-9, Denúncia que questionou a natureza jurídica e buscou a submissão do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios ao regime de direito público.

5. Naquela deliberação inicial, a Corte de Contas entendeu pela procedência parcial da Denúncia, concluindo equivocadamente que (i) os honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016 corresponderiam a recursos de natureza pública; (ii) as normas infralegais e pareceres que atribuem personalidade jurídica de direito privado ao Conselho violariam princípios constitucionais; e (iii) o CCHA deveria observar as regras de direito público na realização de suas aquisições de bens e contratações de serviços.

6. Assim, a presente Representação foi autuada em 05/04/2021 para cumprimento do item 9.4 do Acórdão nº 311/2021-PL, com a seguinte redação:

9.4. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote as medidas necessárias para a autuação, no prazo de 15 dias, de processo de fiscalização que trate 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 neste processo.

7. Todavia, após a apresentação de Embargos de Declaração pelo Conselho e pela AGU, foi proferido o Acórdão nº 523/2023-PL em 22/03/2023, reconhecendo algumas falhas na decisão recorrida.

8. Dessa forma, uma vez invalidadas as premissas da deliberação anterior, o Acórdão nº 311/2021-PL foi alterado, retificando-se o entendimento de que o CCHA teria personalidade jurídica de direito público e de que os recursos administrados também seriam públicos.

9. Assim como no caso ora em análise, os termos iniciais do Acórdão nº 311/2021-PL também resultaram na autuação do TC 012.725/2021-8. Contudo, aquela Representação foi recentemente arquivada pelo Acórdão nº 660/2024-PL, por decisão unânime do plenário, em alinhamento à análise da AudFiscal de que **os indícios de irregularidades cogitados inicialmente foram afastados pelo posterior entendimento do Acórdão nº 523/2023-PL sobre a natureza do CCHA e dos recursos geridos** (peças 21 a 23 do TC 012.725/2021-8).

10. A presente Representação, por sua vez, foi mantida com o intuito de centralizar as principais discussões envolvendo o CCHA, após provocação em outros processos, como no TC 036.161/2021-7, Monitoramento do Acórdão nº 311/2021-PL.

11. Vale registrar que, naqueles autos, assim como nos demais casos atualmente em andamento, o CCHA tem sido diligente, tendo apresentado as informações e os documentos solicitados com presteza, **não havendo qualquer pendência do Conselho com o Tribunal.**

12. Ocorre que, em andamento recente deste feito, foi proferido Pronunciamento pela AudGovernança (peças 09 a 11) com proposta de inspeção no CCHA, 'para apurar a regularidade da retenção de parte da arrecadação dos Honorários Advocatícios de Sucumbência (HAS) e da utilização dos recursos retidos, bem como da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos'.

13. Conforme será aprofundado, o referido documento incorre em vícios graves, como desconsiderar que **as matérias que se busca analisar foram reconhecidamente prejudicadas pelo novo entendimento do Tribunal e que o CCHA tem prestado todos os documentos e informações necessários às apurações.** Tais vícios também estão presentes no Despacho de Vossa Excelência (peça 43) visto que, em alinhamento à instrução técnica, autorizou a inspeção nos termos propostos.

14. Diante da contradição, da obscuridade e a da omissão observadas a oposição destes Embargos é medida que se impõe, como será exposto a seguir.

III. CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. MATÉRIAS RECONHECIDAMENTE PREJUDICADAS POR DECISÃO POSTERIOR.

15. Como antecipado, a presente Representação foi autuada antes de profunda mudança do entendimento do Tribunal quanto à natureza do CCHA e dos recursos por ele geridos.

16. Em suma, no voto de Vossa Excelência no Acórdão nº 523/2023-PL, 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.

17. **O impacto da retificação das premissas contidas na deliberação inicial foi didaticamente reconhecido no âmbito do TC 012.725/2021-8, também autuado pelo Acórdão nº 311/2021-PL, conforme conclusão do Pronunciamento da AudFiscal (peça 21 do TC 012.725/2021-8):**

Conhecida a presente representação nos termos do Despacho à peça 14, considera-se prejudicado seu exame de mérito porquanto os indícios de irregularidades então apontados se tornaram insubsistentes, haja vista que o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas quanto à natureza pública dos recursos relativos aos Honorários Advocatícios de Sucumbência de que trata a Lei 13.327/2016 foi afastado pela apreciação de embargos de declaração com efeitos infringentes, na forma dos Acórdãos 2.965/2021-TCU-Plenário e 523/2023-TCU-Plenário.

18. A proposta da unidade técnica foi acolhida pelo Plenário, por unanimidade, no Acórdão nº 660/2024-PL, **que reconheceu a perda de objeto da Representação com a insubsistência do entendimento de que os Honorários Advocatícios de Sucumbência constituíam recursos de natureza pública:**

Considerando que os indícios de irregularidades apontados no Despacho que conheceu a representação (peça 14) se tornaram insubsistentes, haja vista que o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas quanto à natureza pública dos recursos relativos aos Honorários Advocatícios de Sucumbência de que trata a Lei 13.327/2016 foi afastado pela apreciação de embargos de declaração com efeitos infringentes, na forma dos Acórdãos 2.965/2021-TCU-Plenário e 523/2023-TCU-Plenário;

considerando a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) de considerar prejudicado o exame de mérito da representação e apensá-la ao TC 012.387/2021-5, por relação de continência;

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

a) considerar prejudicado o exame de mérito desta representação por perda de objeto em face do item 9.2 do Acórdão 2.965/2021-TCU-Plenário e do item 9.2 do Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, os quais tornaram insubsistente o entendimento de que os recursos pagos a título de Honorários Advocatícios de Sucumbência nos termos da Lei 13.327/2016 constituíam recursos de natureza pública;

(Acórdão 660/2024-PL, TC 012.725/2021-8, Relator: JHONATAN DE JESUS, julgado em: 10/04/2024)

19. Vale ressaltar que, assim como no caso em tela, havia sido autorizada naqueles autos a realização de procedimento de inspeção que buscava apurar resumidamente:

a) Possibilidade legal e constitucional de **retenção de parte da arrecadação de HAS**, face à sua caracterização como recursos de natureza pública destinados à remuneração de servidores públicos e à

incidência do teto remuneratório, e **utilização dos recursos eventualmente retidos;**

b) Eventual previsão na Lei Orçamentária Anual da União dos valores pagos a título de HAS, por se tratar de remuneração de servidores públicos;

c) Eventual submissão dos valores pagos a título de HAS ao limite de despesas com pessoal de que trata a Lei Complementar 101/2000;

d) Eventual necessidade de recolhimento de parcela dos HAS à Conta Única do Tesouro Nacional, em razão do disposto no art. 56 da Lei 4.320/1964;

e) **Destinação dada aos recursos oriundos dos HAS não utilizados para remunerar advogados públicos;**

f) Legalidade e regularidade da retenção realizada pelo CCHA para compor a Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica; e

g) Eventual ocorrência de ofensa ao regime previdenciário no caso dos pagamentos dos Honorários Advocatícios de Sucumbência aos servidores aposentados.

20. Nos presentes autos, o Pronunciamento da então AudGovernança (peça 09) expressamente ressaltou o entendimento da AudFiscal quanto à insubsistência da fiscalização ordenada sobre a possibilidade de retenção de parte da arrecadação dos HAS e da utilização dos recursos retidos, bem como da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos:

12. Anteriormente à prolação das decisões em sede de embargos, este Tribunal havia determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), mediante o item 9.4 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, que autuassem processo de **fiscalização** para tratar: da possibilidade de **retenção de parte** da arrecadação dos **HAS** e da **utilização dos recursos retidos; da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos;** das implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias da decisão então proferida.

13. A análise já empreendida pela AudFiscal, à peça 21 do TC 012.725/2021-8, **concluiu que essas questões restaram prejudicadas em face dos efeitos infringentes atribuídos ao item 9.1.1 do Acórdão 311/2021-Plenário, que tornaram insubsistente o entendimento de que os recursos pagos a título de HAS nos termos da Lei 13.327/2016 constituíam recursos de natureza pública:**

21. Todavia, o referido Pronunciamento desconsidera que o entendimento da AudFiscal foi apreciado e aprovado em Plenário, **manifestando-se de forma contrária a coisa julgada administrativa e propondo providência já considerada equivocada pelo Colegiado do Tribunal.** É o que segue:

17. Acerca das implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias dos entendimentos expostos no Acórdão 311/2021-Plenário, esta unidade se alinha à avaliação da AudFiscal. (...)

18. Da mesma forma, a princípio, não se verifica ofensa ao regime previdenciário no pagamento dos HAS a servidores aposentados nem implicações financeiras relativas a princípios estabelecidos na Lei 4320/1964 e na Lei Complementar 101/2020 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

19. No entanto, **quanto à questão da possibilidade de retenção de parte da arrecadação dos HAS e da utilização dos recursos retidos, bem como da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos,** cabe ressaltar os expressivos valores recolhidos e sob a gestão do CCHA, de 2017 a 2023.

(...)

33. Assim, conclui-se que, apesar de as informações e documentos necessários para a apuração dos fatos noticiados poderem ser obtidos por meio de diligência, se mostra mais apropriada a realização de fiscalização na modalidade de inspeção, conforme previsto no art. 240 do RI/TCU, de forma a viabilizar a realização de vistorias **in loco**, além da eventual necessidade de obtenção de informações e documentos complementares. Poder-se-ia, assim, **investigar mais rapidamente a retenção de parte da arrecadação dos HAS e a destinação dada pelo CCHA aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos, nos termos do acórdão de referência.**

22. Veja-se que, ao mesmo tempo, a proposta instrutiva aprovada em Despacho revela **contradição** em relação ao Acórdão nº 660/2024-PL, bem como **obscuridade**, ao autorizar a realização de inspeção após reconhecer que essa providência novamente proposta já havia sido considerada prejudicada pelo novo entendimento do Tribunal sobre os honorários sucumbenciais.

23. Como não estão mais em análise a apuração da possibilidade de retenção de parte da arrecadação dos HAS e da utilização dos recursos retidos, bem como da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos, **não se mostra claro qual seria o objeto da inspeção autorizada.**



24. Trata-se de aspecto ainda mais evidente quando se compara o objeto da inspeção considerada integralmente insubsistente no TC 012.725/2021-8 e os termos da nova inspeção, conforme quadro a seguir:

INSPEÇÃO INSUBSISTENTE (PEÇA 21 DO TC 012.725/2021-8)	INSPEÇÃO AUTORIZADA PELO DESPACHO DE PEÇA 17
a) Possibilidade legal e constitucional de retenção de parte da arrecadação de HAS , face à sua caracterização como recursos de natureza pública destinados à remuneração de servidores públicos e à incidência do teto remuneratório, e utilização dos recursos eventualmente retidos ;	c) autorizar a AudGovernança a realizar inspeção no CCHA 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.
e) Destinação dada aos recursos oriundos dos HAS não utilizados para remunerar advogados públicos;	

25. Fica bastante claro, portanto, que a proposta da AudGovernança, acolhida pelo Despacho, corresponde a mera repetição de medida já analisada pelo Plenário no TC 012.725/2021-8, conforme Acórdão nº 660/2024-PL. Assim, a proposta aprovada é **omissa em apresentar razões para afastar o entendimento unânime do Plenário e em apresentar fatos novos que justifiquem a alteração desse posicionamento**. Logo, no entender do CCHA, não conviria ao Tribunal determinar inspeção já rejeitada pelo Pleno.

26. **Requer-se, assim, o reconhecimento da omissão e da contradição apontadas para, ao fim, desconstituir a determinação de realização de inspeção, já que a medida proposta já fora rejeitada pelo Plenário.**

IV. OMISSÃO. DOCUMENTAÇÃO DISPONIBILIZADA PELO CCHA. DESNECESSIDADE DE INSPEÇÃO.

27. Outro aspecto abordado tangencialmente pelo Pronunciamento da então AudGovernança (peça 09) e pelo Despacho de Vossa Excelência (peça 17) corresponde à não publicização de certas informações e documentos pelo CCHA, como as normas sobre 'gratificação natalina', anuidades da OAB e auxílio saúde suplementar.

28. Todavia, os documentos são **omissos** quanto ao fato de que todos os esclarecimentos e as diligências solicitadas pelo TCU foram respondidas com presteza, não se limitando às normas referentes aos assuntos mencionados no Pronunciamento. **Não há, no momento, qualquer processo em andamento com pendências pelo CCHA**, que já apresentou todos os documentos requeridos pelo TCU, assim como os demais considerados relevantes para os assuntos em análise.

29. Veja-se que o balanço patrimonial utilizado pelo Pronunciamento, inclusive, corresponde a um dos inúmeros documentos enviados pelo Conselho ao Tribunal no âmbito do TC 036.161/2021-7.

30. Naqueles autos, mesmo considerando que a extensão da documentação solicitada extrapolava as orientações do Acórdão nº 523/2023-PL – tendo em vista a natureza privada do CCHA e dos recursos geridos –, o Conselho reiterou o seu compromisso com a transparência e com a missão institucional dessa Corte, de modo que **compartilhou demonstrativos contábeis correspondentes aos anos de 2022 a 2024, incluindo balancetes mensais e contratos celebrados no período**.

31. Novamente fazendo-se a ressalva quanto à aparente extrapolação do comando do TCU no Acórdão nº 523/2023-PL, o CCHA aproveita a oportunidade para reiterar sua postura sempre colaborativa com esta Corte de Contas e apresentar novos elementos para contribuir com as apurações do Tribunal e atestar a regularidade da sua gestão. Trata-se de balancetes mensais posteriores às diligências atendidas no TC 036.161/2021-7.

32. Tendo em vista a sua postura diligente e a contribuição sempre célere junto ao Tribunal, não havendo qualquer assunto em análise sem as completas contribuições de documentos e esclarecimentos do CCHA, **requer-se o saneamento da omissão apontada**, reconhecendo a desnecessidade de qualquer inspeção.

33. Não é demais lembrar que eventual manutenção dessa providência, considerando não estar clara a sua extensão, **corresponderia a liberação genérica indevida**, assemelhada à prática de 'fishing expedition',



vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Situação agravada pelos vícios apontados anteriormente, tendo em vista a insubsistência da justificativa apontada em Pronunciamento.

V. CONCLUSÃO E PEDIDOS.

34. De todo o exposto, conclui-se pela tempestividade e pelo cabimento dos presentes Embargos de Declaração, em virtude **da contradição, da obscuridade da omissão** no Despacho de peça 17, que autorizam a oposição do presente recurso.

35. Como visto, a inspeção proposta pela unidade técnica e acompanhada por Vossa Excelência se contrapõe diretamente à deliberação dessa Corte de Contas. Assim, resta inviabilizada a apuração da possibilidade de retenção de parte da arrecadação dos HAS e da utilização dos recursos retidos, bem como da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos, tendo em vista a existência de coisa julgada administrativa sobre o tema.

36. Além disso, considerando que os demais questionamentos mencionados tangencialmente, quanto à não publicização de certas informações e documentos pelo CCHA, já estão sendo debatidas em outros autos – todos já instruídos –, **entende-se que o enfrentamento dessa omissão e dos demais vícios apontados torna desnecessária a realização de inspeção.**

37. Assim, **requer-se o conhecimento e provimento destes Embargos de Declaração para que o Despacho de Vossa Excelência seja sanado quanto aos aspectos expostos e reconhecida a desnecessidade da inspeção.**” (negritos e sublinhados constantes do original)

É o relatório.

VOTO

Este processo trata, originalmente, da representação autuada pela então Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) para cumprir o disposto no subitem 9.4 do Acórdão 311/2021-Plenário (relatora: Ministra Ana Arraes), proferido no TC 027.291/2018-9.

2. Por meio do citado acórdão, o Tribunal determinou a realização de fiscalização que trate de temas como: i) a possibilidade de retenção de parte da arrecadação de honorários advocatícios sucumbenciais (HASs) e de utilização dos recursos eventualmente retidos pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA); ii) a destinação dada aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos; e iii) as implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias do decidido no referido processo.

3. Nesta oportunidade, cuida-se dos embargos de declaração apresentados pelo CCHA contra o despacho que, entre outras providências, deliberou por autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) a realizar inspeção no 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”.

4. O embargante alegou, em suma, a existência dos seguintes vícios no despacho:

a) obscuridade e contradição, uma vez que:

- a natureza privada dos recursos administrados pelo CCHA teria sido reconhecida: i) no voto que proferi quando da edição do Acórdão 523/2023-Plenário, com fundamento em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.053; e ii) no Acórdão 660/2024-Plenário (relator: Ministro Jhonatan de Jesus), que declarou a perda de objeto de outra representação autuada em atendimento ao Acórdão 311/2021-Plenário (TC 012.725/2021-8), em face do subitem 9.2 do Acórdão 2.965/2021-Plenário e do subitem 9.2 do Acórdão 523/2023-Plenário, os quais tornariam insubsistente o entendimento de que os recursos pagos a título de HASs constituíam recursos de natureza pública;



- a instrução à peça 9 teria proposto a inspeção para investigar a retenção de parte da arrecadação dos honorários e a destinação dada pelo CCHA aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos, ao mesmo tempo em que reconheceria estar prejudicada essa providência pelo decidido no Acórdão 660/2024-Plenário, de forma que não seria claro o objeto da inspeção autorizada;

b) omissões, porque:

- a instrução não indicaria as razões para afastar o entendimento unânime do Plenário no Acórdão 660/2024 ou fatos novos a justificar a alteração desse entendimento, sendo que não conviria ao Tribunal determinar inspeção rejeitada anteriormente pelo Plenário;

- a instrução e o despacho não considerariam, ao mencionar a não publicização de informações e documentos pelo CCHA, que o Conselho tem respondido com presteza todas as diligências efetuadas pelo TCU.

5. Ao final, o embargante requereu o provimento do recurso para que fosse declarada a desnecessidade da inspeção autorizada.

Requisitos de admissibilidade dos embargos

6. Preliminarmente, verifico que os embargos são tempestivos.

7. Adicionalmente, a espécie recursal é cabível, haja vista as disposições do art. 279 do Regimento Interno-TCU, que ressalvam a hipótese de embargos de declaração da regra de que “não cabe recurso de decisão que rejeitar alegações de defesa, converter processo em tomada de contas especial ou determinar sua instauração, ou ainda que determinar a realização de citação, audiência, diligência ou fiscalização”.

8. A propósito, trago, por analogia, o seguinte precedente extraído da jurisprudência selecionada (Acórdão 1.793/2015-Plenário, relator: Ministro Raimundo Carreiro):

“Cabe a oposição de embargos de declaração contra acórdão que determina a instauração de processo de representação, uma vez que essa modalidade recursal não exige a presença do requisito da sucumbência, por não visar a reforma ou a anulação do julgado, mas o seu aperfeiçoamento, para torná-lo claro (sem obscuridades), completo (sem omissões) e coerente (sem contradições); e porque os embargos declaratórios não se encontram entre as vedações constantes do art. 279 do Regimento Interno do TCU.”

9. Por fim, diante das alegações sobre a existência dos vícios de omissão, contradição e obscuridade no despacho, concluo ser devido conhecer dos embargos.

Mérito do recurso

10. No mérito, entretanto, não assiste razão ao embargante quanto ao pedido de reconhecer a desnecessidade da inspeção autorizada, embora alguns esclarecimentos se revelem importantes, como demonstrarei a seguir.

11. De início, registro que os embargos, em tese, não devem se prestar para rediscutir o mérito de decisão, nem para esclarecer contradição entre a deliberação embargada e outros julgados, como exemplifica o enunciado do Acórdão 8.513/2013-1ª Câmara (relatora: Ministra Ana Arraes), constante da jurisprudência selecionada:

“Os embargos devem se limitar ao conteúdo da deliberação questionada, para corrigir manifesto equívoco nas partes componentes do julgado: relatório, voto e acórdão. A alegação de contradição entre o acórdão



embargado e doutrina, jurisprudência ou comando legal é pertinente em outras espécies recursais, mas descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada e, apenas excepcionalmente, modificá-la. Vício que deriva de interpretação de dispositivos do Regimento Interno do TCU não pode resultar em provimento de embargos, por não envolver contradição interna na deliberação.”

12. Logo, considerando que as alegações do embargante se concentram na possível divergência entre o despacho atacado e os Acórdãos 523/2023 e 660/2024-Plenário, seria a hipótese de rejeitar, prontamente, o recurso.

Alegações sobre obscuridade e contradição

13. No entanto, ante certa “confusão” na interpretação do Acórdão 523/2023-Plenário quanto à natureza dos HASs, é preciso esclarecer a questão. Para tanto, transcrevo trechos do despacho por mim proferido, em outubro/2024, no TC 024.100/2024-2 (representação do Ministério Público junto ao TCU com questionamentos sobre o pagamento do “auxílio-saúde complementar”, pelo CCHA), os quais mostram a inexistência de deliberação sobre o assunto:

“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.”

14. Apesar da mencionada ausência de consenso, há que se reconhecer que, no Acórdão 660/2024-Plenário (peça 25), a perda de objeto da representação que buscava avaliar diversos aspectos dos HASs, inclusive os referidos no Acórdão 311/2021-Plenário, foi fundamentada na cogitada “insubsistência” do entendimento de que os honorários advocatícios de sucumbência constituíam recursos de natureza pública, fazendo-se referência aos Acórdãos 523/2023 e 2.965/2021-Plenário.

15. Nesse cenário, repito argumentos contidos no voto condutor do Acórdão 945/2025-Plenário, proferido, recentemente, no TC 024.100/2024-2 (representação com questionamentos sobre o pagamento de “auxílio-saúde suplementar” pelo CCHA), para deixar claro que meu entendimento pessoal, preliminarmente manifestado, sobre a natureza privada dos recursos em vértice não prevaleceu, ante as divergências expostas no momento da edição do Acórdão 523/2023-Plenário, conforme evidencia a leitura dos votos então apresentados pelos Ministros Benjamin Zymler, Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo (peças 228-231 do TC 027.291/2018-9).

16. 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)

17. 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.

18. Na verdade, a decisão unânime foi no sentido de:

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.

19. 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), a ratificar

a importância da inspeção aprovada neste processo.

“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 Advocáticos.

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.”

20. Especificamente quanto ao Acórdão 2.965/2021-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), proferido no TC 004.745/2018-3 e referenciado no Acórdão 660/2024-Plenário, indiquei, no voto condutor do Acórdão 945/2025-Plenário, que 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 HASs – 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, amplamente referenciado neste voto.

21. Diante desse contexto, antecipo que os embargos podem ser acolhidos com o fim de prestar esclarecimentos sobre a matéria indicada no item 4, alínea “a”, retro, no sentido de que o TCU não se pronunciou sobre a natureza jurídica dos HASs administrados pelo CCHA no momento da edição dos Acórdãos 2.965/2021 e 523/2023, do Plenário.

Alegações sobre omissões

22. Quanto à afirmativa de que a inspeção já teria sido rejeitada pelo Plenário no Acórdão 660/2024-Plenário (item 4, alínea “b”), igualmente, cabe reconhecer que o referido acórdão (deliberado mediante relação) fundamentou-se em instrução que defendeu não mais subsistirem os indícios de irregularidades orçamentários, previdenciários e fiscais então associados à arrecadação, à gestão e ao pagamento dos honorários, “considerando não mais se tratar de recursos públicos”, nos seguintes termos:

“21. Com efeito, o questionamento acerca da possibilidade de retenção de parte da arrecadação de HAS somente se justificaria a partir da premissa derogada de que seriam recursos públicos. De igual modo, não há que se falar mais em: previsão orçamentária dos valores pagos a título de HAS; submissão dos valores pagos a título de HAS ao limite de despesas com pessoal; necessidade de recolhimento de parcela dos HAS à Conta Única do Tesouro Nacional; destinação dos recursos dos HAS não utilizados para remunerar advogados públicos; regularidade da retenção para compor a Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica; e ofensa ao regime previdenciário no pagamento dos HAS a servidores aposentados.

22. Não obstante, cumpre informar que o TC 004.745/2018-3, no âmbito do qual foram proferidos os Acórdãos 307/2021-TCU-Plenário e 2.965/2021-TCU-Plenário, encontra-se encerrado desde 27/7/2023. Já



o TC 027.291/2018-9, no âmbito do qual foram proferidos os Acórdãos 311/2021-TCU-Plenário e 523/2023-TCU-Plenário, bem como o TC 012.387/2021-5, autuado concomitantemente aos presentes autos, ainda se encontram abertos. No TC 027.291/2018-9, resta pendente o monitoramento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, cabendo informar que já foram acostadas àqueles autos diversas informações prestadas pela AGU e pelo CCHA. **Por sua vez, o TC 012.387/2021-5 possui apenas três peças iniciais juntadas e guarda relação de continência mais direta com esta representação.**

23. Conclui-se, pois, pela perda de objeto desta representação, **propondo-se o seu apensamento aos autos do TC 012.387/2021-5, com fulcro no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014.**”

23. Neste caso, a determinação para apensar o TC 012.725/2021-8 a estes autos, por “continência” e por estar o presente processo “aberto”, com menção, ainda, à pendência no monitoramento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 311/2021-Plenário (para o qual foi autuado o TC 036.161/2021-7), merece atenção especial.

24. No último processo mencionado, este Tribunal autorizou, por meio do Acórdão 2.309/2024-Plenário (de minha relatoria), que o monitoramento prossiga neste feito (cópia do acórdão à peça 5). Essa situação já sinaliza que a inspeção a ser efetuada será útil para colher os subsídios necessários à manifestação do TCU sobre o cumprimento, ou não, da decisão monitorada (item 15 da instrução).

25. Além disso, a unidade instrutora bem demonstrou restarem questões indicadas no subitem 9.4 do Acórdão 311/2021-Plenário não tratadas no TC 012.725/2021-8 (cuja instrução ficou a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal), que justificam a fiscalização.

26. Neste ponto, verifico que se pretendeu avaliar, no TC 012.725/2021-8, 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)”. Os demais aspectos mencionados no Acórdão 311/2021-Plenário, a princípio, seriam apurados nestes autos (peça 24, p. 4, item 15).

27. Nesse contexto, ao ter em conta a alteração do entendimento de que o CCHA devia seguir estritamente as regras de direito público (item 18 deste voto) – e não propriamente a insubsistência do entendimento sobre a natureza pública dos recursos –, concordo que, de fato, perderam o objeto as questões que buscavam avaliar a conformidade previdenciária, fiscal e orçamentária dos HASs.

28. Porém, considero plenamente válida a análise da unidade especializada que conduziu à proposta desta inspeção (itens 19-34 da instrução reproduzida no item 2 do relatório precedente), sendo estas as principais razões que pontuei para autorizá-la (peça 17):

“a) a materialidade das quantias envolvidas;

b) a indisponibilidade de informações públicas atualizadas sobre os valores arrecadados e distribuídos pelo CCHA;

c) a existência de alguns processos neste Tribunal, com questionamentos sobre a destinação de recursos do CCHA para fins distintos do pagamento dos honorários advocatícios e do custeio de despesas necessárias à realização desse pagamento, em possível descumprimento à orientação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 311/2021- Plenário, com redação dada pelo Acórdão 523/2023-Plenário (este da minha relatoria); e

d) a importância de se apurar a regularidade das provisões, em montantes expressivos, destinadas a ações judiciais e inseridas em balanço patrimonial do CCHA.”

29. Relativamente à motivação exposta na alínea “c”, lembro algumas ponderações contidas no despacho proferido no TC 024.100/2024-2, sobre a necessidade de esclarecer questões referentes à

utilização dos “excedentes” dos HASS após sua distribuição aos advogados públicos, a referendar, mais uma vez, a pertinência da inspeção autorizada nestes autos:

“(…)

24. *Por outro lado, há questões gerais e específicas ainda não avaliadas que precisam ser enfrentadas com maior profundidade para se concluir sobre a efetiva existência de irregularidade no pagamento questionado, como, por exemplo, 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, 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?*

“(…)

36. *Por fim, quanto à proposta da AudPessoal de apensar este processo ao TC 012.387/2021-5, autuado por determinação do subitem 9.4 do Acórdão 311/2021-Plenário, compartilho o entendimento de que há conexão das matérias, pois o comando do TCU foi por 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.*

37. *A avaliação desses aspectos é importante para o deslinde deste processo, conforme questões cogitadas acima.*

38. *Todavia, não é oportuno apensar os processos neste momento, diante da grande abrangência do objeto da fiscalização determinada, da ausência de informações no TC 012.387/2021-5 sobre a sua efetiva realização até a presente data e da urgência em se proceder à análise do pedido de medida cautelar feito neste processo.*

39. *Em nome dos princípios da economia e da celeridade processual, entendo que **questões relevantes sem resposta neste processo e em outros que tramitam neste Tribunal, sobre a legalidade da concessão de benefícios de espécies diversas, pelo CCHA, com a verba dos honorários advocatícios (TC 019.375/2023-9, TC 017.806/2024-0 e TC 018.405/2024-0), podem ser apuradas em uma mesma fiscalização.***

40. *Porém, em uma visão inicial, penso que, para atender os propósitos desses princípios, **é mais efetivo proceder ao exame das questões pontuais, de maneira mais aprofundada e célere, em cada um dos processos mencionados, juntando-se, desde já, cópia deste despacho ao TC 012.387/2021-5, com o objetivo de subsidiar os trabalhos de fiscalização.***

“(…)” (destaquei)

30. Decerto, o CCHA e a Advocacia-Geral da União (AGU) procuraram responder às questões indicadas nesse despacho no próprio TC 024.100/2024-2. Contudo, não foi efetuada análise detalhada dos esclarecimentos prestados, tendo em vista que, no voto condutor do Acórdão 945/2025-Plenário, os esforços se concentraram no exame da questão principal objeto do processo: **definir se os honorários advocatícios podem ser usados, ou não, para pagar o “auxílio-saúde suplementar”, considerando-se, especialmente, a natureza indenizatória/ressarcitória das correspondentes despesas.**

31. Com efeito, não há prejuízo para a realização da inspeção autorizada neste processo, ainda que:

a) o CCHA esteja cooperando com o Tribunal, ao responder as diligências a ele dirigidas;

b) o entendimento do Plenário do TCU tenha sido, no Acórdão 945/2025, pela regularidade da 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, desde que os procedimentos previstos na Resolução-CCHA/AGU 16/2024 sejam aprimorados para se adequarem ao ordenamento jurídico, em especial, aos princípios da moralidade e da isonomia e das disposições do art. 37, § 11, da Carta Magna e do art. 230, *caput* e § 5º, da Lei 8.112/1990;

c) por meio do Acórdão de Relação 677/2025-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia), o CCHA já tenha sido cientificado, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, sobre a inobservância do disposto nos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 311/2021-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 523/2023-Plenário, bem como no subitem 9.2 do Acórdão 307/2021-Plenário, em vista da ausência de disponibilização de canal de divulgação para o devido acesso aos dados e documentos relativos ao processo que visou à contratação de Seguro de Responsabilidade Civil de Administradores e Diretores do Conselho, inclusive na fase de negociação; e

d) o TCU tenha deliberado por não conhecer da representação objeto do TC 015.831/2024-8 (Acórdão de Relação 2.062/2024-Plenário, relator: Ministro: Aroldo Cedraz), na qual se apontou “a possibilidade de desrespeito do teto constitucional remuneratório” em atos do CCHA.

32. Quanto ao indicado na alínea “b”, as considerações efetuadas nos itens 65 e 72 do voto que fundamentou o Acórdão 945/2025-Plenário confirmam o juízo sobre a pertinência e a oportunidade da inspeção:

“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.

(...)

*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.**” (destaquei)*

33. As questões referenciadas dizem respeito a possível não observância do princípio constitucional da publicidade pelo CCHA, em face da não publicação da Resolução-CCHA/AGU 16/2024 (alínea “c” do item 15 desse voto), e àquelas disposições reproduzidas no item 29 desta peça (item 24 do despacho transcrito, cujas questões correspondem à alínea “d” do item 15 desse voto).

34. Relativamente à ausência de divulgação de normas e processos (item 31, alínea “c”, supra), vale recordar trecho da declaração de voto apresentada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues quando houve a edição do Acórdão 311/2021-Plenário, que originou a atuação deste processo (peça 112 do TC 027.291/2018-9):

“Tratando-se de verbas que gravitam na órbita de bilhão de reais, a materialidade, o risco e a relevância impõem-lhes o presto e constante monitoramento por parte do TCU, além de ampla publicidade de todos os atos, incluídos os pagamentos feitos, a esse título, aos advogados da União. Cumpre lembrar que o princípio da publicidade ostenta matiz constitucional e tem plena aplicação no caso concreto.”



35. A inspeção poderá investigar as causas da falta de divulgação de normas e processos, bem como da exigência de *login* e senha para acesso a informações contidas no *site* do CCHA, com o objetivo de o TCU expedir, se for o caso, comando destinado a reorientar a atuação administrativa do Conselho.

36. Sobre a ocorrência referenciada no item 31, alínea “d”, reporto-me, mais uma vez, ao voto condutor do Acórdão 945/2025-Plenário (item 9) para esclarecer que o Tribunal não deliberou, no Acórdão de Relação 2.062/2024-Plenário, que a AGU vem observando o teto remuneratório, mas, sim, não conheceu da representação objeto do TC 015.831/2024-8, em face do caráter genérico das alegações do representante e da não indicação de indícios de irregularidades específicos, o que não impede apurações *in loco* para avaliar a destinação dada aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos e as práticas para efetuar o abate-teto, por exemplo.

37. Também reforço que, para dirimir as dúvidas ainda existentes sobre a natureza jurídica dos HASs, a inspeção pode servir de instrumento para coletar, de maneira mais célere, importantes informações e esclarecimentos do CCHA ou da própria AGU, a fim de que este Tribunal manifeste, futuramente, seu entendimento sobre o ponto.

38. Em consequência, sendo incontroversa a competência do TCU para fiscalizar o CCHA, é devido esclarecer, ainda, que a deliberação contida no Acórdão 660/2024-Plenário não prejudica a inspeção aprovada no despacho singular embargado.

39. Por fim, é recomendável que o Plenário ratifique a autorização concedida, ampliando-a para que alcance, se necessário, a AGU, além de detalhar o objeto da inspeção, de modo a afastar as alegações de que haveria liberação genérica indevida assemelhada à prática de *fishing expedition*, vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro (item 33 dos embargos). Isso sem prejuízo de que a unidade especializada, no curso das apurações, avalie eventuais questões relacionadas às indicadas no item 34 da instrução e neste voto, cuja apuração se revele imprescindível para o estabelecimento de juízo a seu respeito, excluindo-se as matérias já deliberadas ou que estejam sendo tratadas em outros feitos em tramitação neste Tribunal, em especial, no citado TC 024.100/2024-2 e nos seguintes processos:

a) TC 017.806/2024-0 (relator: Ministro Jhonatan de Jesus), relativo ao pagamento de anuidades à Ordem dos Advogados do Brasil;

b) TC 018.405/2024-0 (relator: Antonio Anastasia), referente à contratação de seguro de responsabilidade civil para pessoas físicas vinculadas ao CCHA; e

c) TC 019.375/2023-9 (relator: Ministro Aroldo Cedraz), relativo ao pagamento de gratificação natalina sobre os honorários sucumbenciais.

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 1080/2025 – TCU – Plenário



- 1.1. Apenso: 012.725/2021-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação)
3. Embargante: Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (26.707.621/0001-01)
4. Unidades: Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e Advocacia-Geral da União
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Gilberto Mendes Calasans Gomes (OAB-DF 43.391) e outros, representando Conselho Curador dos Honorários Advocatícios.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração apresentados pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) contra o despacho que, entre outras providências, autorizou a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) a realizar 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”.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los parcialmente a fim de esclarecer que:

9.1.1. este Tribunal não se pronunciou sobre a natureza jurídica dos honorários advocatícios sucumbenciais administrados pelo CCHA no momento da edição dos Acórdãos 2.965/2021 e 523/2023, do Plenário;

9.1.2. a deliberação contida no Acórdão 660/2024-Plenário não prejudica a realização da inspeção aprovada em despacho singular nestes autos, com o objetivo de apurar a regularidade da retenção, pelo CCHA, 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;

9.1.3. excetuando-se as matérias já deliberadas ou que estejam sendo tratadas em outros processos em tramitação neste Tribunal, deverão ser examinados, na inspeção, a partir, inclusive, da verificação do destino atualmente dado aos “excedentes” dos honorários advocatícios de sucumbência (HASs), os aspectos, abaixo, listados, além de outras questões correlatas, eventualmente, identificadas pela equipe de fiscalização, sobretudo para se avaliar o cumprimento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 311/2021-Plenário:

9.1.3.1. natureza jurídica dos HASs (item 37 do voto);

9.1.3.2. legalidade da destinação dos recursos não utilizados no rateio previsto na Lei 13.327/2016 para conferir benefícios diversos aos advogados públicos, à luz dos entendimentos contidos no subitem 9.1.3 do Acórdão 311/2021-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 523/2023-Plenário, e dos subitens 9.1.1 e 9.4 do Acórdão 945/2025-Plenário (itens 29-32 e 36 do voto e itens 19-34 da instrução);

9.1.3.3. regularidade do pagamento acima do teto com recursos dos honorários, no caso de despesas de caráter indenizatório, em face do disposto no art. 37, inciso XI e § 11, da Constituição Federal de 1988, no art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, nas últimas Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 121 da Lei 15.080/2024, por exemplo) e em decisões Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União (itens 29-32 e 36 do voto);

9.1.3.4. adequação dos valores que vêm sendo devolvidos à União em virtude da incidência do abate-teto na remuneração dos advogados (itens 29-32 e 36 do voto e itens 20-22 da instrução);



9.1.3.5. regularidade do registro de provisões no passivo não circulante do CCHA, com destaque para a provisão para ações judiciais (itens 24-26 da instrução);

9.1.3.6. observância ao princípio da publicidade (subitem 9.1.2 do Acórdão 311/2021-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 523/2023-TCU-Plenário), avaliando-se, entre outros pontos, as razões do acesso a informações no site do CCHA somente mediante login e senha e da não publicização de:

9.1.3.6.1. normas editadas (itens 33-35 do voto e item 29 da instrução);

9.1.3.6.2. notas parciais dos valores arrecadados a título de HASs no ano de 2024 (item 23 da instrução);

9.2. autorizar que a referida inspeção seja realizada também na Advocacia-Geral da União, se necessário;

9.3. comunicar esta decisão ao embargante e à Advocacia-Geral da União.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1080-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 014.117/2022-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Belo Horizonte/MG

Responsáveis: Aluísio Rocha Moreira (550.910.166-00); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Genedempsey Bicalho Cruz (140.256.806-10); Município de Belo Horizonte/MG (18.715.383/0001-40)

Interessado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) (04.892.707/0001-00)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO ENTRE O DNIT E O MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG. AQUISIÇÃO DE TERRENOS JUNTO À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, NÃO UTILIZADOS NO OBJETIVO ACORDADO. SOBRESTAMENTO DAS CONTAS. DETERMINAÇÃO DE



PRAZO PARA SOLUÇÃO NEGOCIADA.
ESCLARECIMENTOS. ESTABELECIMENTO DE PRAZO
ÚNICO PARA FINALIZAÇÃO DO ACÓRDÃO E
ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES
CORRESPONDENTES.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Belo Horizonte/MG, por meio do Termo de Compromisso 941/2012.

2. O referido ajuste tinha como objetivo a elaboração de estudos, planos e projetos, além de ações de trabalho social, obras, indenizações e aquisição de moradias, visando à remoção de imóveis e reassentamento de famílias que ocupavam a faixa de domínio às margens da BR-381/MG/Norte, no trecho compreendido entre a Avenida Cristiano Machado e o Rio das Velhas, em Belo Horizonte/MG.

3. Por meio do Acórdão 9.371/2024-1ª Câmara, de minha relatoria, este Tribunal decidiu:

“9.1. determinar ao Município de Belo Horizonte/MG, com fulcro no art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 120 dias:

9.1.1. realize tratativas junto ao DNIT, em conjunto com a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) e com a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TRF-6, com vistas a adotar solução consensual alinhada às finalidades precípuas do Termo de Compromisso 941/2012 que permita afastar o prejuízo ao erário indicado neste processo, conferir funcionalidade aos recursos federais transferidos por meio do ajuste e atingir os objetivos previamente pactuados;

9.1.2. encaminhe a este Tribunal informações a respeito das tratativas para que seja realizado o acompanhamento do processo de negociação;

9.2. encaminhe a este Tribunal, em 180 dias, os resultados das medidas adotadas e/ou plano de ação para plena consecução dos objetivos do Termo de Compromisso 941/2012;

9.3. sobrestar o presente processo por 180 dias, prazo ao final do qual serão avaliadas as medidas adotadas e se os objetivos do Termo de Compromisso 941/2012 foram plenamente alcançados;

9.4. suspender a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 34 da Lei 13.140/2015;

9.5. comunicar esta decisão ao DNIT, ao Município de Belo Horizonte/MG, à Urbel e à Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TRF-6, para as providências cabíveis.”

4. Em 6/5/2025, por meio de solicitação formalizada na peça 336, o Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF-6) requereu a extensão do prazo para a conclusão dos trabalhos de mediação conduzidos pela Comissão Regional de Soluções Fundiárias, com o objetivo de cumprir as determinações constantes do Acórdão 9.371/2024-1ª Câmara.

5. O TRF-6 justificou o pedido argumentando que as tratativas entre os entes envolvidos estão em andamento e evoluindo de forma construtiva, com prazos previamente acordados para a apresentação de uma proposta de permuta de áreas e para a análise e manifestação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Assim, solicitou a prorrogação do prazo até 4/8/2025, a fim de viabilizar a conclusão dos trabalhos de mediação.

6. Ao analisar o pedido, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) destacou que as peças 336-337, encaminhadas pelo TRF-6 por meio do Ofício TRF6-COFUND 9/2025, podem ser consideradas evidências do cumprimento das determinações previstas no item 9.1 e seus subitens do Acórdão 9.371/2024-1ª Câmara. Isso porque os documentos demonstram a realização de tratativas com os entes envolvidos (Dnit, Urbel e Comissão Regional de Soluções Fundiárias) e apresentam



informações relevantes sobre o andamento das negociações, conforme exigido nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do referido acórdão.

7. Diante disso, considerando o andamento regular das tratativas e o comprometimento dos entes envolvidos no cumprimento das determinações do Acórdão 9.371/2024-1ª Câmara, foi proposto comunicar ao TRF-6 que o prazo fixado para o cumprimento das obrigações estabelecidas no item 9.2 do referido acórdão expira em 29/9/2025 e que eventuais pedidos de prorrogação deverão ser formalizados, de forma tempestiva, pelo Município de Belo Horizonte/MG, que é o responsável direto pelas medidas determinadas no processo (peça 338).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE), instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), em decorrência da não comprovação da regular aplicação de recursos federais repassados ao Município de Belo Horizonte/MG, por meio do Termo de Compromisso 941/2012.

2. O referido ajuste teve como objetivo a elaboração de estudos, planos, projetos, ações de trabalho social, obras, indenizações e aquisição de moradias. Essas ações visavam à remoção de imóveis e ao reassentamento de famílias residentes na faixa de domínio da BR-381/MG/Norte, no trecho compreendido entre a Avenida Cristiano Machado e o Rio das Velhas, junto ao Anel Rodoviário de Belo Horizonte/MG, essenciais à execução das obras de modernização e duplicação da rodovia.
3. O valor total do termo de compromisso era de R\$ 75,4 milhões, com vigência de 4/1/2013 a 1º/12/2021. Para execução das atividades, atuou como interveniente a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), responsável pelo cadastro e pelo reassentamento das famílias afetadas.
4. Para contextualizar o caso, é importante recordar que a execução do projeto dependia de obtenção de licença de instalação, condicionada à elaboração de um plano de remoção e reassentamento de, aproximadamente, 900 famílias de baixa renda que ocupavam a faixa de domínio da rodovia. A Urbel ficou encarregada das ações de reassentamento, enquanto o Dnit realizou os repasses financeiros.
5. Os recursos federais foram transferidos em duas parcelas, em fevereiro e março de 2013, totalizando R\$ 5,3 milhões. Inicialmente, uma meta do plano de trabalho era a aquisição de terrenos para a construção de 630 unidades habitacionais, vinculadas ao programa federal Minha Casa, Minha Vida. Nesse intuito, o município adquiriu, em 2013, 47 lotes junto à Caixa Econômica Federal (Caixa), no valor de R\$ 4,9 milhões, em área de, aproximadamente, 29.000m².
6. Contudo, após a aquisição, o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU) intervieram em favor das comunidades afetadas, o que resultou em um acordo judicial que suspendeu temporariamente os repasses e determinou que o processo de remoção fosse realizado por peritos judiciais. Dessa forma, os terrenos adquiridos não foram utilizados para moradias, contrariando o planejamento inicial.
7. A retomada da execução dos recursos ocorreu apenas em outubro de 2016, após a finalização do acordo judicial, sob a modalidade de “compra assistida”, na qual não há construção de moradias, mas a aquisição de imóveis já edificadas, entregues aos beneficiários.

8. Em 2017, o Dnit aprovou a prestação de contas parcial do ajuste quanto aos aspectos técnico e financeiro. Em 2019, a autarquia revisou essa prestação, identificando vícios formais nos processos de compra e venda dos terrenos, como depósitos de caução realizados em contas distintas da vinculada ao termo de compromisso, sem a devolução pela Caixa, além de instrumentos particulares sem data, assinatura ou reconhecimento notarial adequados.
9. A análise também revelou que os terrenos adquiridos não foram utilizados para os fins estabelecidos no ajuste e que a maioria deles já apresentava ocupações irregulares, com invasões consolidadas, sem que a Urbel tivesse adotado medidas concretas para impedir tais irregularidades.
10. Diante do insuficiente esclarecimento e da não devolução dos recursos, instaurou-se esta TCE, no valor de R\$ 5.160.750,00, tendo o Dnit atribuído a responsabilidade aos gestores da Urbel, Genedempsey Bicalho Cruz e Aluísio Rocha Moreira.
11. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) concluiu que não há prescrição das ações sancionatórias e de ressarcimento, conforme a Resolução-TCU 344/2022 e que a responsabilidade pela restituição dos valores recai, exclusivamente, sobre o município, afastando a culpa dos gestores da Urbel.
12. Na fase de citação, ao município foi solicitada a apresentação de defesa ou o recolhimento de R\$ 4.915.000,00, atualizado desde 18/4/2013.
13. Na análise das alegações de defesa, a unidade instrutora reconheceu os obstáculos à execução do ajuste, como a tentativa frustrada de rescindir o termo em 2014, juntamente com o posterior acordo judicial. Ao final, concluiu que o município, apesar do ganho patrimonial, não poderia ser responsabilizado pelo descumprimento integral, considerando seus esforços em resolver a questão e a ocupação irregular subsequente dos terrenos.
14. Assim, a AudTCE propôs que as contas do município fossem julgadas pela sua regularidade com ressalvas, determinando não a restituição dos valores, mas a transferência da propriedade dos lotes adquiridos com os recursos do termo de compromisso ao Dnit (peça 313).
15. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) concordou parcialmente com essa proposta, sugerindo a restituição da caução ao Dnit. Contudo, recomendou o retorno do processo à secretaria especializada para análises adicionais relativas a um eventual acordo entre as partes, especialmente, considerando informações obtidas pela Comissão Regional de Soluções Fundiárias no âmbito do Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF-6), que indicavam a possibilidade de estabelecer uma solução consensual para a questão.
16. Ao apreciar o caso, no voto condutor do Acórdão 9.371/2024-1ª Câmara, destaquei que a proposta apresentada pela unidade técnica não poderia ser acolhida, devido à complexidade da situação fundiária. Os terrenos encontram-se irregulares, com moradias consolidadas, dificultando sua utilização imediata pelo Dnit e gerando custos elevados de regularização fundiária, onerando o erário e impedindo uma destinação funcional e eficiente.
17. Faltavam, ainda, laudos técnicos que atestassem a compatibilidade do valor de mercado dos terrenos ocupados irregularmente, especialmente, em ambiente de provável depreciação decorrente das invasões. Além disso, a própria evolução dos problemas revela que a controvérsia deixou de ser apenas patrimonial para assumir dimensões sociais e urbanísticas profundas, endereçadas por políticas públicas de reassentamento e regularização fundiária.

18. A complexidade do caso, cujos desenhos iniciais foram traçados em 2012, e que se tornou ainda mais grave ao longo dos últimos anos, exigia solução diferente daquela ordinariamente adotada em tomadas de contas especiais.
19. Para tanto, o Acórdão 9.371/2024-1ª Câmara estabeleceu o prazo de 120 dias para que o município, em parceria com o DNIT, a Urbel e a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TRF-6, busquem conjuntamente uma solução que permita a destinação adequada dos terrenos e a regularização fundiária, de modo a evitar maiores prejuízos ao erário e garantir o cumprimento dos objetivos do termo de compromisso.
20. Recentemente, em 6/5/2025, o TRF-6 solicitou a extensão do prazo, para que os acertos entre os órgãos envolvidos continuem sob a coordenação da Comissão. Essa prorrogação é justificada pelo progresso nas negociações e pelo andamento das tratativas administrativas, bem como por refletir o compromisso de todos os atores em solucionar a questão de forma dialogada e colaborativa, em conformidade com o princípio da eficiência na gestão pública.
21. Ao analisar o pedido, a unidade instrutiva reconheceu que as evidências encaminhadas pelo TRF-6 demonstram o andamento das tratativas e o empenho na resolução do caso, reforçando que o objetivo é garantir a adequada destinação dos recursos, a regularização fundiária e a mitigação dos prejuízos ao erário.
22. Destaco que a responsabilidade pela restituição dos recursos é originalmente do município, que obteve benefícios com a incorporação de imóveis adquiridos com recursos federais, não utilizados conforme previsto no termo de compromisso. Entretanto, a estratégia ora adotada neste Tribunal busca a dialogicidade e a colaboração entre as várias partes envolvidas, com soluções negociadas e sustentáveis, reconhecendo a complexidade da questão fundiária e o impacto social dos processos de reassentamento.
23. A política de buscar soluções consensuais e de promover a cooperação entre os entes públicos é uma postura cada vez mais consolidada nesta Corte, pois visa não apenas o ressarcimento ao erário, mas a efetivação de políticas públicas de interesse social, com a construção de um ambiente mais justo e eficiente na gestão dos bens públicos.
24. Reitera-se que o acompanhamento das tratativas, em conformidade com o cronograma estabelecido pelo Acórdão 9.371/2024-1ª Câmara, é fundamental para garantir o andamento e a efetividade da solução consensual. A atuação colaborativa entre o Dnit, a Urbel, o Município de Belo Horizonte/MG e a comissão do TRF-6 demonstra o compromisso de todos na busca por uma saída que minimize os prejuízos ao erário, maximize a recuperação social das comunidades afetadas e assegure a funcionalidade dos recursos federais transferidos.
25. A adoção de solução negociada, além de estar alinhada com as melhores práticas de gestão pública, reflete um entendimento de que a complexidade do caso exige uma abordagem integrada e de longo prazo, voltada ao fortalecimento da regularização fundiária, à saúde social das comunidades e à eficiência na execução de obras de infraestrutura essenciais ao desenvolvimento do país.
26. Por essas razões, este Tribunal deve reconhecer o esforço dedicado pelos agentes envolvidos no estabelecimento do acordo de solução consensual. A despeito dos dois prazos anteriormente fixados, os novos elementos mostram que o foco do controle, nesse momento específico, deve ser o prazo final da solução consensual e não diretamente a instrução da TCE. Por isso, deve ser estabelecido o prazo único até 30/9/2025 para finalização do acordo que assegure a regularização e o adequado aproveitamento dos recursos públicos envolvidos, com o encaminhamento das informações correspondentes a este órgão de controle.



27. Por fim, ressalto que a prioridade desta Corte é o fortalecimento do diálogo, da transparência e do pragmatismo na resolução desse litígio fundiário complexo, especialmente, por envolver ações de grande impacto social. Assim, o sucesso dessa política de solução negociada contribuirá significativamente para o aprimoramento da gestão pública e para o atendimento das necessidades da sociedade, fortalecendo a imagem do Tribunal de Contas da União como agente promotor de soluções eficientes e sustentáveis.

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 14 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1081/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.117/2022-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessado/Responsável:
 - 3.1. Interessado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) (04.892.707/0001-00)
 - 3.2. Responsável: Município de Belo Horizonte/MG (18.715.383/0001-40)
4. Unidade: Município de Belo Horizonte/MG
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc)
8. Representação legal: Hércules Guerra (OAB/MG 50.693), representando o município de Belo Horizonte/MG

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em virtude da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Belo Horizonte/MG por meio do Termo de Compromisso 941/2012.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e nos termos do art. 24 da Instrução Normativa-TCU 98/2024, em:

9.1. estabelecer prazo único até 30/9/2025 para o cumprimento das ações necessárias, estabelecidas no Acórdão 9.371/2014-1ª Câmara, a fim de assegurar a regularização e o adequado aproveitamento dos recursos públicos envolvidos, com o encaminhamento das informações correspondentes a este Tribunal;

9.2. comunicar esta decisão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), ao Município de Belo Horizonte/MG, à Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) e à Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF-6), para as providências cabíveis.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1081-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 021.686/2024-6

Natureza: Representação

Unidade: Advocacia -Geral da União (AGU)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. POSSÍVEL ILEGALIDADE NA INTEGRAÇÃO DE SERVIDORES ADMINISTRATIVOS. CONHECIMENTO. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E LEGALIDADE DA PORTARIA INTERMINISTERIAL ME-AGU 13/2020. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na integração de servidores ativos e inativos de órgãos federais no quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da AudPessoal, que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 9-11):

“Tratam os autos de representação autuada por esta Especializada a partir de achado havido no âmbito do 10º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (RACOM TC 006.690/2024-6, Relator Ministro Walton Alencar), no sentido de que servidores ativos e inativos de órgãos federais estariam sendo integrados de forma irregular ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União (peça 1).

HISTÓRICO

2. A Lei 10.480, de 2 de julho de 2002, dispôs como segue:

‘Art. 1º Passam a integrar o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União - AGU, os cargos de provimento efetivo, de nível superior, intermediário ou auxiliar, ocupados por servidores do Plano de Classificação de Cargos - PCC, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, que estejam em exercício na AGU na data de publicação desta Lei.

*§ 1º Os servidores de que trata o **caput** poderão optar por permanecer no quadro permanente de pessoal do órgão ou entidade de origem, devendo fazê-lo perante a AGU, de forma irretratável, em até 30 (trinta) dias contados da publicação desta Lei.’*



3. Segundo a previsão legal, os ocupantes de cargo de provimento efetivo oriundos do PCC ou de planos correlatos que estivessem em exercício na AGU passariam a integrar o Quadro de Pessoal da AGU, desde que não fizessem opção em sentido contrário até 30 dias após a data de publicação da norma. Importa destacar que os servidores integrados passariam a fazer jus à Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU - GDAA (art. 2º).
4. Posteriormente, o art. 215 da Medida Provisória 441/2008, convertida na Lei 11.907/2009, trouxe nova previsão para aqueles servidores alcançados pelo art. 1º da Lei 10.480/2002, acrescentando a este normativo o seguinte dispositivo:
 'Art. 1º-A. A contar de 1º de julho de 2008, os servidores titulares de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos - PCC, de que trata o art. 1º desta Lei, integrantes do Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União - AGU, serão automaticamente enquadrados no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, de acordo com as respectivas atribuições, os requisitos de formação profissional e a posição relativa na Tabela, conforme Anexo II desta Lei.
 (...)
 § 2º O enquadramento de que trata o **caput** deste artigo dar-se-á automaticamente, salvo manifestação irretratável do servidor, a ser formalizada no máximo até 26 de setembro de 2008, na forma do Termo de Opção constante do Anexo III desta Lei, com efeitos financeiros a contar de 1º de julho de 2008.'
5. Assim, os servidores que deveriam permanecer silentes para que fossem integrados ao Quadro da AGU, por força do art. 1º da Lei 10.480/2002, passaram, inversamente, a partir da Medida Provisória 441/2008, a ter o dever de manifestar-se nesse sentido, devendo fazê-lo até 26/9/2008 – caso não o fizessem no prazo estipulado, seriam definitivamente integrados ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, então criado.
6. Ocorre que em sede do 10º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (RACOM TC 006.690/2024-6), detectou-se que ainda hoje servidores ativos e inativos estariam sendo integrados ao Quadro de pessoal da AGU, transcorridas quase duas décadas da norma que originalmente previa tal possibilidade, e após mais de uma década depois de estabelecido prazo para tal opção. Esse fato teria sido confirmado pela própria AGU, em resposta à diligência exarada por esta unidade Especializada (peça 4), eis que aquela entidade detalhou os procedimentos correspondentes (peça 6).

EXAMES DE ADMISSIBILIDADE E SUMÁRIO

7. Nota-se, de início, que a representação contém os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, inciso VI e parágrafo único do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, pelo fato de 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 representante, bem como encontrar-se amparada por indício concernente à irregularidade, abrangendo relevante interesse público, por se tratar de suposta ilicitude quanto à ordem legal.
8. Conforme prescreve o **caput** do art. 106, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, as unidades técnicas do Tribunal devem realizar exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade, da relevância dos fatos noticiados e da necessidade de atuação direta do Tribunal no caso concreto. A questão em tela apresenta significativo risco para a unidade jurisdicionada, pois envolve a regularidade funcional de um expressivo volume de servidores. Presente também a materialidade, pois o correto enquadramento dos servidores acarreta importantes consequências financeiras. Por fim, há indubitável relevância quanto aos fatos noticiados, pois trata-se de possível irregularidade com impacto sobre a situação funcional de centenas de servidores.

EXAME TÉCNICO

9. A Portaria Interministerial ME/AGU 13, de 3 de novembro de 2020 (peça 7), pretendeu estabelecer os procedimentos para a integração de servidores administrativos, então pertencentes ao Plano de Classificação de Cargos em 3 de julho de 2002 – e posteriormente enquadrados no PGPE, por força da Lei 11.357/2006 –, que não tiveram oportunidade de se manifestar nos dois momentos em que foi permitido a servidores administrativos migrarem para os Quadros da AGU – por ocasião do advento da Lei 10.480/2002, e, mais tarde, em face do advento da Medida Provisória 441/2008 (posteriormente convertida na Lei 11.907/2009). Veja-se (destaque acrescentado):

'Art. 1º Esta Portaria define os procedimentos para a integração de servidores administrativos ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, na forma do art. 1º, da Lei nº 10.480, de 2002.'

Art. 2º Farão jus à integração os cargos de provimento efetivo, de nível superior, intermediário ou auxiliar, ocupados, à época, por servidores do Plano de Classificação de Cargos - PCC, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou de planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, **que estavam em exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e nas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, em 3 de julho de 2002.**

Art. 3º O servidor interessado em ser integrado ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União deverá apresentar requerimento à Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional da Advocacia-Geral da União, no prazo de trinta dias, a contar da entrada em vigor desta Portaria.

§ 1º O requerimento deverá ser instruído com documentos aptos a comprovar o exercício em unidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou na Consultoria Jurídica ao tempo da publicação da Lei nº 10.480, de 2002.

(...)

Art. 4º Recebido o pedido, a Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional verificará se o servidor preenche os requisitos estabelecidos no art. 1º da Lei nº 10.480, de 2002, e emitirá nota técnica a respeito.

§1º Na hipótese de manifestação favorável, o servidor será notificado, pessoalmente, para formalizar a opção irretratável pela integração, a ser feita por meio de Termo de Opção.

(...)

Art. 5º A integração será formalizada por meio de Portaria da Secretária-Geral de Administração a ser publicada no Diário Oficial da União.

(...)

Art. 8º O ato de integração é constitutivo e somente produz efeitos funcionais e financeiros a partir da publicação da respectiva portaria de integração.'

[grifos e destaques do original]

10. É que, quando do advento da Lei 10.480/2002, e, posteriormente, da MP 441/2008, havia o entendimento de que somente servidores administrativos que estivessem em exercício na própria AGU, estrito senso, poderiam fazer a opção entre permanecer no PCC (ou no PGPE, conforme o caso) e migrar para os Quadros da AGU. Posteriormente, esse entendimento evoluiu para a abranger os servidores que estivessem em exercício na AGU amplo senso, incluindo, portanto, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, unidades vinculadas administrativamente a estes órgãos. Essa motivação é trazida a lume por meio do Parecer 388/2023/CGPEP/SCGP/CGU/AGU, pela transcrição de trecho do Parecer 282/2020/DAJI/SGCS/AGU, que atestou a regularidade e juridicidade da minuta que deu origem à Portaria Interministerial ora em comento (peça 8, p. 11):

'4. (...) Na Nota Técnica n. 00005/2020/ASTEC/DGEP/SGA/AGU, explica-se que o direito à integração dos servidores em exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e nas Consultorias Jurídicas dos Ministérios ao quadro de pessoal da AGU decorre de previsão legal expressa. Por essa razão, a integração ao Quadro de Pessoal da AGU, que vinha sendo obtida na via judicial, será promovida na via administrativa.

5. De fato, a Lei nº 10.480, de 2002, determinou o enquadramento dos servidores que estivessem em exercício na Advocacia-Geral da União, no dia 03 de julho de 2002, data de publicação e vigência da lei. Tratava-se de uma integração automática, apenas afastada no caso de interesse expresso do servidor em permanecer no quadro de pessoal do órgão ou entidade de origem, em até 30 (trinta) dias contados da publicação da lei.

6. Em um primeiro momento, preponderou a interpretação de que 'exercício na AGU'" circunscrevia-se às unidades vinculadas administrativamente à Instituição, não se aplicando à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, unidades vinculadas administrativamente aos Ministérios. Não obstante, com o passar do tempo, essas unidades fortaleceram-se como órgãos técnicos da Advocacia-Geral da União, o que contribuiu para a mudança da interpretação do dispositivo legal em âmbito interno. Nesse sentido, hoje, compreende-se que o art. 1º da Lei nº 10.480, de 2002, abarca servidores que estavam em exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e nas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, em 03 de julho de 2002.

7. Para viabilizar a integração, a Secretaria-Geral de Administração propõe a edição de portaria, em conjunto com o Ministério da Economia, abrindo prazo para que os servidores interessados apresentem requerimento de integração ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União. Acerca da necessidade de manifestação expressa do servidor, a Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional

esclarece que não há uma lista fidedigna de nomes de servidores em exercício na PGFN e nas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, à época da edição da Lei nº 10.480, de 2002. (...)

(...)

8. Nesse cenário, e considerando o transcurso de 18 (dezoito) anos desde a data da edição da Lei, é preferível a adoção de postura cautelosa, que exija a manifestação expressa de vontade pela integração e permita a ampla análise de documentação comprobatória. Por esse motivo, aliás, a unidade consulente deixa de indicar rol, ainda que exemplificativo, de documentos considerados aptos e suficientes a demonstrar o vínculo funcional. Embora não seja o modelo mais adequado, na visão deste Departamento, a ausência não macula a legalidade da portaria, nem inviabiliza a análise do requerimento.

9. Assim, o procedimento indicado na minuta atende à prescrição legal, na medida em que viabiliza a integração sem descuidar da segurança jurídica e transparência, inafastáveis em processos administrativos. (...)

(...)

11. Diante desse quadro, vê-se que a demanda atende ao princípio da legalidade, inscrito no artigo 37, caput, da Constituição Federal[2], na medida em que se coaduna às diretrizes traçadas na própria Carta e na Lei nº 10.480/02. É dizer, confrontando o texto da minuta anexa à Nota Técnica n. 00005/2020/ASTEC/DGEP/SGA/AGU com os atos normativos de hierarquia superior, verifica-se que há compatibilidade vertical – material e formal – com a legislação de regência. Assim, entende-se que o projeto de ato normativo não estabelece norma que amplia ou reduz indevidamente o âmbito de aplicação da legislação a ser regulamentada; além do que, a minuta não trata de questões estranhas ao seu objeto.

Em suma, a Portaria Interministerial ME/AGU 13/2020 estabeleceu a possibilidade de opção para o servidor com interesse em migrar para o Quadro da AGU, mas limitou esse fato **aos servidores que estavam em exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e nas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, em 3 de julho de 2002.** [grifos e destaques do original]

11. A Lei Orgânica da AGU (Lei Complementar 73/1993) confere, desde a sua promulgação, o seguinte tratamento aos mencionados órgãos (destacamos):

‘Art. 2º A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

(...)

b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;

II - órgãos de execução:

(...)

b) a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas;’

12. Por outro lado, mais à frente, a Lei Orgânica da AGU estabelece ser a PGFN órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda (art. 12, caput), enquanto o Anexo I, do Decreto 11.328/2023, situa as Consultorias Jurídicas como órgãos de execução da Advocacia-Geral da União e integrantes da estrutura organizacional dos respectivos Ministérios, mas subordinadas, técnica e juridicamente, ao Advogado-Geral da União (art. 1º, § 2º). Assim, pode-se concluir que os mencionados órgãos são órgãos da AGU funcionalmente vinculados a ela, ainda que subordinados administrativamente a outros órgãos.

13. Em face dessa vinculação funcional, percebe-se que há de fato um espaço normativo para enquadrar os servidores da PGFN e das Consultorias Jurídicas dos Ministérios como passíveis de serem migrados para o Quadro de Pessoal da AGU. Entretanto, como não havia um amadurecimento jurídico acerca dessa possibilidade, os servidores integrantes desses órgãos não foram demandados quando do advento tanto da Lei 10.480/2002 e, consequentemente, quanto da MP 441/2008, lacuna administrativa que a Portaria Interministerial ME/AGU 13/2020 buscou corrigir.

14. Cabe analisar se referida norma exorbitou do poder regulamentar. Como é cediço, o poder regulamentar tem a função de complementar a lei e possibilitar a sua efetiva aplicação. Ora, se a lei permitiu aos servidores integrantes do Plano de Classificação de Cargos do Poder Executivo que, estando em exercício naquele momento em algum órgão da estrutura da AGU, migrassem para o Quadro de Pessoal da AGU, e se tal se tornou inviável devido a uma dúvida interpretativa, agora superada face a uma interpretação mais ampliativa, é possível entender que a Portaria Interministerial ME/AGU 13/2020 não



inovou o arcabouço jurídico, mas apenas permitiu a correta aplicação da lei, sem, portanto, exorbitância do poder regulamentar.

15. Um ponto a ser enfrentado refere-se ao prazo concedido pela mencionada norma, conforme consta do seguinte dispositivo da Portaria Interministerial ME/AGU 13/2020 (peça 7):
 ‘Art. 3º O servidor interessado em ser integrado ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União **deverá apresentar requerimento** à Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional da Advocacia-Geral da União, **no prazo de trinta dias**, a contar da entrada em vigor desta Portaria.’ [grifos e destaques do original]
16. A Nota Técnica 5/2020/ASTEC/DGEP/ SGA/AGU, exarada no contexto dos estudos que deram origem à norma e transcrita no já mencionado Parecer 388/2023/CGPEP/SCGP/CGU/AGU entende que esse prazo não é decadencial. Veja-se (peça 8, p. 10):
 ‘8. Primeiramente, cabe aqui um adendo que se julga da maior importância: sabe-se que a Lei nº 10.480, de 2002, trouxe a integração do servidor ali especificado ao Quadro de Pessoal da AGU de forma automática, ou seja, ex officio. O cenário ideal seria que a integração a ser feita agora o fosse exatamente do mesmo modo. Esta Diretoria, ao analisar tal possibilidade, contudo, esbarrou em sérios problemas: a listagem prévia de servidores, fornecida pelo Ministério da Economia, não é confiável.
 9. Explica-se: a Coordenação-Geral de Pessoal da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional traçou comparativo entre os nomes fornecidos pelo Ministério da Economia e os nomes aos quais a Coordenação-Geral tem acesso em seus arquivos. Foram encontradas diversas inconsistências (apuração prévia da PGFN, sem esgotar todas as listagens, dava conta de mais de quatrocentas dessas inconsistências). Desta feita, a DGEP, com o apoio da Secretaria-Geral de Administração - SGA -, debruçou-se sobre as melhores alternativas para que se procedesse à integração dos servidores amparados pela legislação, sem incorrer no risco de se lesar a Administração Pública.
 10. De todas as hipóteses aventadas, aquela que se demonstrou factível e capaz de elidir hipóteses de riscos e prejuízos à Administração Pública - e também aos servidores envolvidos - é a de publicação de Portaria Interministerial da AGU e do Ministério da Economia (ME) convocando servidores que tenham, supostamente, direito à integração a apresentarem requerimento administrativo solicitando a análise do seu direito, o qual será processado pela DGEP/SGA
 11. Recebido o requerimento, será instruído processo administrativo para análise do direito pleiteado, a qual basear-se-á em documentos da Administração Pública federal aptos o bastante para comprovarem o exercício do interessado, a 3 de julho de 2002, em uma das unidades a que faz menção a Portaria Interministerial.
 12. A decisão sobre a possibilidade ou não da integração será feita pela Diretora da DGEP/SGA/AGU.
 13. Deferido o requerimento, será o interessado intimado para apresentar termo de opção pela integração ao Quadro de Pessoal da AGU, irretratável, no prazo de 30 (trinta) dias – salvo nos casos elencados em legislação especial de pessoal, em que o prazo poderá ser estendido por até 30 dias. Atenta-se aqui, para o fato de que os prazos para apresentação do requerimento e do termo de opção não são decadenciais, mas apenas para estabelecer regras mínimas para procedimentalização da integração. Vale dizer que, tanto os requerimentos quando os termos de opção apresentados após findo os referidos prazos, serão igualmente processados.
 14. Estando todos os requisitos para a integração satisfeitos e apresentado o termo de opção irretratável pela integração, pelo servidor, a Diretora de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional assinará Parecer, sugerindo ao Advogado-Geral da União a efetivação da integração do servidor, acompanhado de minuta de Portaria a ser publicada no Diário Oficial da União, integrando o interessado, efetivamente, ao Quadro de Pessoal da AGU.’ [grifos do original]
17. Percebe-se que a lógica utilizada pela AGU foi a seguinte: uma vez que os servidores integrantes do Plano de Classificação de Cargos do Poder Executivo, quando do advento da Lei 10.480/2002, foram migrados **ex officio** para o Quadro da AGU, a menos que tenham manifestado, expressamente, entendimento em sentido oposto, também os servidores da PGFN e das Consultorias Jurídicas dos Ministérios deveriam ser migrados da mesma forma, ou seja, de ofício; entretanto, por uma questão meramente procedimental, por pragmatismo, optou-se pela manifestação prévia desses servidores, mas sem que o prazo mencionado no art. 3º da Portaria Interministerial ME/AGU 13/2020 fosse interpretado como decadencial.
18. E, de fato, essa interpretação prevaleceu, pois hodiernamente a Diretoria de Gestão de Pessoas segue procedendo à integração de servidores aos quadros da AGU, inclusive quanto a servidores inativos e pensionistas, conforme resposta à diligência desta Especializada (peça 6), da qual consta inclusive um

“Guia de Perguntas e Respostas” (peça 6, p. 3) – isso decorridos quase quatro anos do advento da portaria interministerial. Também a planilha acostada aos autos do retromencionado TC 006.690/2024-6 (peça 98, “itens não digitalizáveis”) conduz à mesma conclusão.

19. Uma vez que a portaria interministerial estabeleceu um prazo que inexistia na lei matriz, é possível entender que, nesse ponto, o poder regulamentar encontra-se restrito à Administração. Nessa linha de raciocínio, é cabível a interpretação de que o prazo nela fixado deve, de fato, ser entendido como não decadencial, configurando uma mera referência de âmbito procedimental, coadunando-se assim com a teleologia da lei. No mesmo sentido, embora adotando outra linha de raciocínio quanto ao alcance da própria norma, o Parecer 388/2023/GGPEP/SCGP/CGU/AGU (peça 6, p. 56):

‘a) os requerimentos apresentados após o prazo de 30 dias, a contar da entrada em vigor da Portaria Interministerial ME/AGU nº 13, de 2020, seja pelo servidor ativo, aposentado ou pensionista, podem ser indeferidos ou há algum amparo legal para o aceite desses pedidos após o referido prazo?’

31. Consoante a análise do teor da NOTA TÉCNICA n. 00005/2020/ASTEC, /DGEP/SGA/AGU (parágrafo 13) e da NOTA TÉCNICA n. 00006/2020/ASTEC/DGEP/SGA/AGU (parágrafo 9), **a mens legis**, ou seja, a intenção da Administração em fixar o prazo de 30 (trinta) dias no Art. 3º da Portaria Interministerial AGU/ME nº 013, de 2020, ‘não teria caráter decadal, servindo somente para estabelecer regras mínimas para procedimentalização da integração.’ Consignou-se ainda que os requerimentos apresentados fora do prazo também seriam objeto de análise para verificação do atendimento aos requisitos para integração.

32. Assim, adotando-se a teoria dos motivos determinantes, pode-se concluir que mesmo aqueles requerimentos apresentados fora do prazo de 30 (trinta) dias, também serão analisados e somente em caso de não atendimento aos requisitos é que haverá razão para o indeferimento do pleito de integração.’ [destaques do original]

20. Ademais, não tendo sido oferecido ao servidor alcançado pela Portaria Interministerial ME/AGU 13/2020 a mencionada opção quando do momento inicial da vigência da Lei 10.480/2002, originou-se para este, após o reconhecimento desta faculdade, verdadeiro direito potestativo de escolha da sua integração aos quadros da AGU, não tendo assim ocorrido a ‘prescrição do fundo de direito’. Em suma, não há óbice para que a AGU siga com o processo de integração dos servidores que, em 3 de julho de 2002, estavam em exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e nas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, desde que referida integração ocorra nesses estritos termos.

21. Cabe acrescentar que não há razão lógico-jurídica para exclusão do alcance da Portaria Interministerial ME/AGU 13/2020 quanto àqueles servidores que posteriormente tenham sido inativados, bem como dos seus respectivos beneficiários de pensões por morte. Isso porque, no mesmo sentido em que mencionado anteriormente, o direito de opção para estes integrarem os quadros da AGU somente foi reconhecido em momento posterior à vigência da Lei 10.480/2002. Observa-se que a AGU vem inclusive guardando preocupação com a contextualização de cada caso, no que se refere ao recebimento das gratificações correspondentes, conforme se observa no seguinte trecho do “Guia de Perguntas e Respostas” (peça 6, p. 10, destaques do original):

Aposentados e pensionistas têm direito ao recebimento da GDAA e da GEATA?

A GEATA é devida a aposentados e pensionistas, em sua integralidade. A GDAA dependerá do fundamento da aposentadoria do requerente, devendo ser analisada caso a caso.

22. O Parecer 282/2020/DAJI/SGCS/AGU (cujo trecho foi transcrito no Parecer 388/2023/CGPEP/SCGP/CGU/AGU), trouxe a informação de que a integração de servidores ao Quadro de Pessoal da AGU, que ora se discute, já vinha sendo obtida pela via judicial (peça 8, p. 11, parágrafo 4, acima transcrito). E, de fato, tal informação procede, com decisões judiciais proferidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal no Brasil, a exemplo do MS 18.701/DF (Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 23/9/2015, DJe de 30/9/2015), de cuja ementa pode-se extrair o seguinte trecho:

‘3. O direito à integração ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União foi assegurado àqueles servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, de nível superior, intermediário ou auxiliar, integrantes do Plano de Classificação de Cargos - PCC, instituído pela Lei 5.645/1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas e que estavam em exercício na AGU na data de publicação da Lei 10.480/2002, o que se deu em 03 de julho de 2002.

4. Em um primeiro momento, surgiu dúvida quanto aos limites desse ‘exercício na AGU’, de modo que a Administração Pública entendia que fariam jus à integração apenas aqueles servidores que, à época da



publicação da Lei 10.480/2002, estavam em exercício no prédio físico da AGU. Posteriormente, através do Despacho do Consultor-Geral da União nº 149/2008, a Administração Pública passou a reconhecer tal direito também àqueles servidores que estavam em exercício nas Consultorias Jurídicas dos Ministérios, ao entendimento de que as CONJURs tratando-se de órgãos de execução da AGU, integrando a sua estrutura, consoante rezaria o art. 2º da Lei Complementar 73/1993.’

23. No mesmo sentido, outros julgados do STJ: REsp 2008039/DF, Relatora Ministra Regina Helena Costa, publicado em 3/8/2022 e REsp 2012344, Relator Ministro Gurgel de Faria, publicado em 19/10/2022.

24. Verifica-se, ao fim e ao cabo, que não subsiste irregularidade quanto aos aspectos especificamente veiculados na representação, de modo que os autos devem ser arquivados.

CONCLUSÃO

25. Representação autuada por esta unidade especializada a partir de achado havido no âmbito do 10º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (RACOM TC 006.690/2024-6, Relator Ministro Walton Alencar), no sentido de que servidores ativos e inativos de órgãos federais estariam sendo integrados de forma irregular ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, deve ser admitida, por preencher os requisitos dos arts. 235 e 237, inciso VI e parágrafo único do Regimento Interno do TCU, bem como do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014; contudo, propõe-se que seja considerada improcedente.

26. No exercício do poder regulamentar, a Portaria Interministerial ME/AGU 13/2020 estabeleceu procedimentos para a integração de servidores administrativos que não tiveram oportunidade de se manifestar quanto à migração para os Quadros da AGU, por ocasião do advento da Lei 10.480/2002, pertencentes ao Plano de Classificação de Cargos ou de planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, que estavam em exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e nas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, em 3 de julho de 2002. Referida norma buscou sanar tal lacuna administrativa, ocorrida após amadurecimento jurídico, no sentido de que os mencionados órgãos são funcionalmente vinculados à AGU (Lei Complementar 73/1993, art. 2º), de modo que assiste a tais servidores (ativos e inativos, bem como aos beneficiários de pensão por morte) a oportunidade de migrarem para o Quadro de Pessoal da AGU. Entende-se que o prazo mencionado no art. 3º da Portaria Interministerial não pode ser interpretado como decadencial, sob pena de exorbitância do poder regulamentar, uma vez que os servidores em exercício na AGU, quando do advento da Lei 10.480/2002, integrantes do Plano de Classificação de Cargos ou de planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, foram migrados **ex officio** para o Quadro de Pessoal daquele órgão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no inciso VI e parágrafo único do art. 237, c/c o art. 235 do Regimento Interno do TCU, bem como do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) informar a Advocacia-Geral da União 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;

c) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na integração de servidores ativos e inativos de órgãos federais no quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União (AGU).

II. Do Histórico

2. Preliminarmente, a Lei 10.480/2002, que dispõe, entre outras coisas, sobre o

quadro de pessoal da AGU e a criação da Procuradoria-Geral Federal, traz as seguintes disposições:

“Art. 1º Passam a integrar o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União - AGU, os cargos de provimento efetivo, de nível superior, intermediário ou auxiliar, ocupados por servidores do Plano de Classificação de Cargos - PCC, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, que estejam em exercício na AGU na data de publicação desta Lei.

*§ 1º **Os servidores de que trata o caput poderão optar por permanecer no quadro permanente de pessoal do órgão ou entidade de origem, devendo fazê-lo perante a AGU, de forma irretratável, em até 30 (trinta) dias contados da publicação desta Lei.**” [grifei e destaquei]*

3. Desse modo, os ocupantes de cargo de provimento efetivo oriundos do PCC ou de planos correlatos que estivessem em exercício na AGU passariam a integrar o seu quadro de pessoal, desde que não fizessem opção em sentido contrário até trinta dias após a data de publicação da norma.
4. Posteriormente, o art. 215 da Medida Provisória (MP) 441/2008, que foi convertida na Lei 11.907/2009, trouxe nova previsão aos servidores alcançados pelo art. 1º da Lei 10.480/2002, transcrito acima, de modo a acrescentar a este normativo o seguinte dispositivo:

“Art. 1º-A. A contar de 1º de julho de 2008, os servidores titulares de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos - PCC, de que trata o art. 1º desta Lei, integrantes do Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União - AGU, serão automaticamente enquadrados no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, de acordo com as respectivas atribuições, os requisitos de formação profissional e a posição relativa na Tabela, conforme Anexo II desta Lei.

(...)

*§ 2º **O enquadramento de que trata o caput deste artigo dar-se-á automaticamente, salvo manifestação irretratável do servidor, a ser formalizada no máximo até 26 de setembro de 2008, na forma do Termo de Opção constante do Anexo III desta Lei, com efeitos financeiros a contar de 1º de julho de 2008.**” [grifei e destaquei]*

5. Assim, os servidores que deveriam permanecer silentes para que fossem integrados ao quadro da AGU, nos termos do §1º do art. 1º da Lei 10.480/2002, passaram, a partir MP 441/2008, a ter o dever de se manifestarem nesse sentido até 26/9/2008. Caso não o fizessem nesse prazo, seriam, definitivamente, integrados ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, então criado.
6. Por ocasião do 10º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (TC 006.690/2024-6), a AudPessoal detectou que servidores ativos e inativos estariam sendo integrados ao quadro de pessoal da AGU, após mais de dez anos do prazo que fora estabelecido para tal opção, o que foi confirmado pela unidade jurisdicionada em resposta à diligência realizada pela unidade instrutora (peça 6).
7. Em sua derradeira manifestação, a AudTCE propôs conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la improcedente, o que foi anuído pelo seu corpo diretivo (peças 9-11).

III. Do mérito

8. De início, conheço da presente representação, uma vez que foram atendidos os

requisitos constantes dos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU).

9. No mérito, acompanho a proposta da AudPessoal, incorporando sua fundamentação como razões de decidir, sem embargos de trazer as seguintes considerações adicionais.
10. Preliminarmente, trago a redação da Portaria Interministerial ME-AGU 13/2020 (peça 7), que estabeleceu os procedimentos para a integração de servidores administrativos, então pertencentes ao Plano de Classificação de Cargos (PCC), que não tiveram oportunidade de se manifestar nos dois momentos em que fora permitida sua migração para os quadros da AGU – por ocasião da Lei 10.480/2002 e, mais tarde, da MP 441/2008 (convertida na Lei 11.907/2009):

“Art. 1º Esta Portaria define os procedimentos para a integração de servidores administrativos ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, na forma do art. 1º, da Lei nº 10.480, de 2002.

Art. 2º Farão jus à integração os cargos de provimento efetivo, de nível superior, intermediário ou auxiliar, ocupados, à época, por servidores do Plano de Classificação de Cargos - PCC, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou de planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, que estavam em exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e nas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, em 3 de julho de 2002.

Art. 3º O servidor interessado em ser integrado ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União deverá apresentar requerimento à Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional da Advocacia-Geral da União, no prazo de trinta dias, a contar da entrada em vigor desta Portaria” [grifei e destaquei]

11. Nesse contexto, a não integração dos servidores administrativos que estavam em exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e nas Consultorias Jurídicas dos Ministérios, em 2 de julho de 2022, data de vigência da Lei 10.480/2002, decorreu do entendimento de que somente servidores administrativos que estivessem em exercício na própria AGU, estrito senso, poderiam fazer a opção entre permanecer no PCC e migrar para os quadros de pessoal do mencionado órgão.
12. Todavia, posteriormente, esse entendimento evoluiu para abranger os servidores que estivessem em exercício na AGU amplo senso, incluindo, portanto, a PGFN e as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, que são, de fato, unidades a ela vinculadas administrativamente, conforme as seguintes disposições da sua Lei Orgânica (Lei Complementar 73/1993):

“Art. 2º A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

(...)

b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;

II - órgãos de execução:

(...)

b) a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas”

[grifei e destaquei]

13. Em face dessa vinculação funcional, há, de fato, espaço normativo para enquadrar os servidores da PGFN e das Consultorias Jurídicas dos Ministérios como passíveis de serem migrados para o quadro de pessoal da AGU. Todavia, como não havia

consenso jurídico acerca dessa possibilidade, os servidores desses órgãos não foram demandados à época da Lei 10.480/2002 e da MP 441/2008, de modo que a Portaria Interministerial ME-AGU 13/2020 buscou corrigir essa lacuna administrativa e abrir possibilidade para que esse grupo de servidores fizesse tal migração.

14. Trago, a seguir, a seguinte passagem da Nota Técnica 5/2020/ASTEC/DGEP/SGA/AGU, que foi elaborada por ocasião da aprovação da Portaria Interministerial ME-AGU 13/2020:

*“8. Primeiramente, cabe aqui um adendo que se julga da maior importância: sabe-se que a Lei nº 10.480, de 2002, trouxe a integração do servidor ali especificado ao Quadro de Pessoal da AGU de forma automática, ou seja, **ex officio**. O cenário ideal seria que a integração a ser feita agora o fosse exatamente do mesmo modo. Esta Diretoria, ao analisar tal possibilidade, **contudo, esbarrou em sérios problemas: a listagem prévia de servidores, fornecida pelo Ministério da Economia, não é confiável.***

*9. Explica-se: a Coordenação-Geral de Pessoal da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional traçou comparativo entre os nomes fornecidos pelo Ministério da Economia e os nomes aos quais a Coordenação-Geral tem acesso em seus arquivos. **Foram encontradas diversas inconsistências** (apuração prévia da PGFN, sem esgotar todas as listagens, dava conta de mais de quatrocentas dessas inconsistências). Desta feita, a DGEP, com o apoio da Secretaria-Geral de Administração - SGA -, **debruçou-se sobre as melhores alternativas para que se procedesse à integração dos servidores amparados pela legislação, sem incorrer no risco de se lesar a Administração Pública.***

10. De todas as hipóteses aventadas, aquela que se demonstrou factível e capaz de elidir hipóteses de riscos e prejuízos à Administração Pública - e também aos servidores envolvidos - é a de publicação de Portaria Interministerial da AGU e do Ministério da Economia (ME) convocando servidores que tenham, supostamente, direito à integração a apresentarem requerimento administrativo solicitando a análise do seu direito, o qual será processado pela DGEP/SGA

11. Recebido o requerimento, será instruído processo administrativo para análise do direito pleiteado, a qual basear-se-á em documentos da Administração Pública federal aptos o bastante para comprovarem o exercício do interessado, a 3 de julho de 2002, em uma das unidades a que faz menção a Portaria Interministerial.

12. A decisão sobre a possibilidade ou não da integração será feita pela Diretora da DGEP/SGA/AGU.

13. Deferido o requerimento, será o interessado intimado para apresentar termo de opção pela integração ao Quadro de Pessoal da AGU, irretratável, no prazo de 30 (trinta) dias – salvo nos casos elencados em legislação especial de pessoal, em que o prazo poderá ser estendido por até 30 dias (...)

14. Estando todos os requisitos para a integração satisfeitos e apresentado o termo de opção irretratável pela integração, pelo servidor, a Diretora de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional assinará Parecer, sugerindo ao Advogado-Geral da União a efetivação da integração do servidor, acompanhado de minuta de Portaria a ser publicada no Diário Oficial da União, integrando o interessado, efetivamente, ao Quadro de Pessoal da AGU.” [grifei e destaquei]

15. Portanto, uma vez que os servidores integrantes do Plano de Classificação de Cargos do Poder Executivo, quando do advento da Lei 10.480/2002, foram migrados *ex officio* para o quadro da AGU, a menos que tenham manifestado, expressamente, entendimento em sentido oposto, também os servidores da PGFN e das Consultorias Jurídicas dos Ministérios deveriam ser migrados da mesma forma, ou seja, de *ofício*. Entretanto, em razão de inconsistências na base de dados, por pragmatismo, optou-se pela manifestação prévia desses servidores, mas sem que o prazo mencionado no art. 3º da Portaria Interministerial ME-AGU 13/2020 fosse interpretado como decadencial.
16. De fato, não tendo sido oferecido ao servidor alcançado pela Portaria Interministerial ME-AGU 13/2020 a mencionada opção quando do momento inicial

da vigência da Lei 10.480/2002, originou-se para este, após o reconhecimento desta faculdade, verdadeiro direito potestativo de escolha da sua integração aos quadros da AGU, não tendo, assim, ocorrido a “prescrição do fundo de direito”.

17. Em suma, na linha da proposta da AudPessoal, entendo que não há óbice para que a AGU siga nesses termos com o processo de integração dos servidores que, em 3/7/2002, estavam em exercício na PGFN ou nas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios.
18. Destaco ainda que a integração de servidores ao quadro de pessoal da AGU vinha sendo obtida pela via judicial conforme parecer jurídico desse órgão (peça 8, p. 11). De fato, tal informação procede, com decisões judiciais proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), Corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal no Brasil, a exemplo do MS 18.701/DF (relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 23/9/2015), de cuja ementa extraio o seguinte trecho:

“3. O direito à integração ao Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União foi assegurado àqueles servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, de nível superior, intermediário ou auxiliar, integrantes do Plano de Classificação de Cargos - PCC, instituído pela Lei 5.645/1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas e que estavam em exercício na AGU na data de publicação da Lei 10.480/2002, o que se deu em 03 de julho de 2002.

4. Em um primeiro momento, surgiu dúvida quanto aos limites desse ‘exercício na AGU’, de modo que a Administração Pública entendia que fariam jus à integração apenas aqueles servidores que, à época da publicação da Lei 10.480/2002, estavam em exercício no prédio físico da AGU. Posteriormente, através do Despacho do Consultor-Geral da União nº 149/2008, a Administração Pública passou a reconhecer tal direito também àqueles servidores que estavam em exercício nas Consultorias Jurídicas dos Ministérios, ao entendimento de que as CONJURs tratando-se de órgãos de execução da AGU, integrando a sua estrutura, consoante reza o art. 2º da Lei Complementar 73/1993.” [grifei e destaquei]

19. Cito ainda outros julgados do STJ, como o Recurso Especial (Resp) 2008039/DF, relatora: Ministra Regina Helena Costa, e o REsp 2012344, relator: Ministro Gurgel de Faria.
20. Portanto, ante a inexistência de irregularidade na Portaria Interministerial ME-AGU 13/2020 e na integração de servidores lotados na PGFN e na Consultoria Jurídica dos Ministérios, em 3 de julho de 2002, proponho, nos termos da proposta da AudPessoal, considerar improcedente esta representação.

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 14 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1082/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.686/2024-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação



3. Unidade: Advocacia-Geral da União (AGU)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação de unidade técnica acerca de possíveis irregularidades na integração de servidores de órgãos federais no quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 237 e 169, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da representação e a considerar improcedente;
- 9.2. comunicar esta decisão à Advocacia-Geral da União;
- 9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1082-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.516/2024-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidades: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE USO DE RECURSOS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) E DE EMENDAS PARLAMENTARES POR ENTIDADES SINDICAIS PARA EXECUTAR AÇÕES DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE). CONHECIMENTO. ATENDIMENTO PARCIAL, COM ENVIO



DE INFORMAÇÕES JÁ DISPONÍVEIS. AUTORIZAÇÃO DE INSPEÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com singelos ajustes de forma, a última instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), que foi acolhida pelos seus dirigentes (peças 27-29):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), Deputado Federal Joseildo Ramos (peça 3). A solicitação decorre da aprovação, pela Comissão, do Requerimento 218/2024-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo (peça 4), o qual solicita ‘informações ao Tribunal de Contas da União sobre a autorização para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares’.

2. Foi noticiado que o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) aprovou uma resolução autorizando sindicatos e centrais sindicais a administrarem projetos do Sistema Nacional de Emprego (Sine) do Ministério do Trabalho e Emprego. Também teria sido autorizado que deputados e senadores destinassem recursos de emendas parlamentares para o Sine, que hoje seria totalmente financiado pelo FAT. O Sine atua, principalmente, na intermediação de mão-de-obra, no encaminhamento do trabalhador para cursos de qualificação social e profissional e na habilitação ao seguro-desemprego.

HISTÓRICO

3. A solicitação, datada de 5/12/2024, foi enviada a esta Corte e registrada em 9/12/2024. Em 11/12/2024, o Deputado Josenildo Ramos, que preside a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), foi notificado sobre o registro deste processo (peças 5 e 8).

4. O processo foi classificado como uma solicitação de informação referente à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em conformidade com o artigo 3º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.

5. Após análise preliminar (peças 10 e 11), os autos foram enviados ao gabinete do relator, que autorizou a realização de diligência ao Codefat (peça 12).

6. Em resposta, o Ministério do Trabalho e Emprego enviou parte das informações solicitadas (peças 15-25), que são analisadas a seguir.

EXAME TÉCNICO

Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

7. A solicitação de informações feita pela CFFC/CD baseia-se no Requerimento 218/2024-CFFC (peça 4), de autoria do deputado Evair Vieira de Melo, que justificou seu pedido ao TCU em razão de notícia vinculada na mídia, em 20/8/2024, a qual pode ser acessada na página de internet: <https://oglobo.globo.com/blogs/malu-gaspar/post/2024/08/governo-lula-aprova-regra-que-autoriza-sindicatos-a-usar-recursos-do-fat-e-de-emendas.shtml>. Excerto da reportagem do jornal O Globo, referente a uso de recursos do FAT:

Governo Lula dá aval para sindicatos usarem recursos de fundo bilionário e emendas

Ministros e centrais sindicais aprovaram resolução vista como medida de salvação de sindicatos, que enfrentam crise

‘O conselho que administra os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) aprovou uma resolução autorizando sindicatos e centrais sindicais a administrar projetos do Sistema Nacional de Emprego (Sine) do Ministério do Trabalho, voltado para programas de auxílio aos trabalhadores. O colegiado também autorizou deputados e senadores a destinar dinheiro de emendas parlamentares para esse sistema, que hoje é totalmente financiado pelo FAT.’

(...)

‘Nos bastidores, a medida é vista como uma forma de o governo Lula compensar as entidades, que entraram em crise financeira desde que o imposto sindical foi extinto pela reforma trabalhista no governo Michel Temer, em 2017, e fazer um agrado aos sindicalistas depois de dois anos de greves

prolongadas no funcionalismo público. (...)’ (grifos no original)

8. Tendo o requerimento sido aprovado pela Comissão, o Presidente da CFFC/CD, por meio do Ofício 143/2024/CFFC-P, requereu ao TCU que investigasse as ‘informações sobre a autorização do Governo Lula para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares’, e apresentasse as seguintes informações (peça 3):

- a) O TCU tem conhecimento dessa resolução e, em caso afirmativo, quais ações estão sendo planejadas para garantir que a gestão dos recursos do FAT e do Sine seja realizada de forma eficiente, transparente e em conformidade com a legislação vigente?
- b) O TCU pretende avaliar a legalidade das resoluções e contratos firmados para a administração do FAT e do Sine, verificando a conformidade com os princípios constitucionais e as leis específicas que regem esses fundos?
- c) Quais critérios de seleção das entidades gestoras do Sine serão analisados pelo TCU, incluindo a forma de remuneração e o cumprimento dos objetivos dos programas financiados?
- d) Como o TCU pretende monitorar o uso dos recursos do FAT e das emendas parlamentares destinadas ao Sine, a fim de garantir transparência e prevenir possíveis desvios ou má utilização das verbas?
- e) O TCU planeja realizar auditorias específicas sobre o novo modelo de gestão do Sine, que envolve sindicatos e centrais sindicais? Quais aspectos específicos serão considerados nessas auditorias?
- f) Qual é a avaliação do TCU sobre o impacto da falta de diálogo com os secretários estaduais de Trabalho na aprovação dessa resolução, especialmente em relação à coordenação e à eficiência das políticas públicas de emprego nos estados?
- g) Que mecanismos o TCU sugere para assegurar que a seleção de beneficiários dos programas do Sine seja imparcial e não influenciada por critérios ideológicos ou políticos, garantindo a justa aplicação dos recursos públicos?
- h) Quais medidas de controle e prestação de contas o TCU considera essenciais para que as entidades sindicais e ONGs que gerirem unidades do Sine cumpram seus objetivos e prestem contas de forma transparente?
- i) O TCU já recebeu denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do FAT ou do Sine após a implementação desta nova resolução? Em caso afirmativo, quais providências estão sendo adotadas para investigar e corrigir essas situações?

Trabalhos do TCU relativos no FAT, Sine e Sindicatos

9. Para atender à solicitação, inicialmente, foi realizado um levantamento dos temas abordados e uma consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, com o objetivo de identificar trabalhos relacionados ao FAT e ao Sine.

10. Verificou-se que o TCU não realizou trabalhos específicos relacionados à destinação de recursos do FAT ou de emendas parlamentares a sindicatos, para execução de serviços do Sine. Da mesma forma, não existem denúncias relacionadas ao assunto. Ainda, não há registro de recebimento de denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do FAT após a implementação da Resolução Codefat/MTE 1.008, de 21/8/2024, que estabelece critérios e diretrizes para instituição do Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil, no âmbito do Sine, e autoriza sindicatos a utilizarem recursos do FAT e de emendas parlamentares para administrar projetos do SINE.

11. Ademais, não constam no Sistema de Planejamento do TCU ações específicas no sentido de fiscalizar a utilização de recursos do FAT por sindicatos para administrarem projetos do Sine.

12. Nos últimos anos, o TCU realizou os seguintes trabalhos que direta ou indiretamente se relacionam ao Sine ou aos serviços que são executados por suas unidades:

TC 016.292/2017-0 – Identificou riscos de que os programas federais de inclusão produtiva alcancem o aumento de emprego ou empregabilidade de força de trabalho (Acórdão 188/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

TC 17.192/2018-8 – Avaliou as políticas de inclusão social e produtiva do governo Federal, em especial as voltadas para inclusão no mercado de trabalho por meio de ações do extinto Ministério do Trabalho (MTb) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atual Ministério da Cidadania, bem como as condicionalidades da educação voltadas para o Bolsa Família (Acórdão 1.756/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro).

TC 042.082/2021-8 – Avaliou indicadores de desempenho das políticas trabalhistas passivas (Acórdão 2.648/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira).

TC 020.810/2023-7 – Avaliou Mecanismos de governança do Codefat e as políticas públicas para geração de emprego e renda financiadas pelo FAT (processo ainda em trâmite, sem deliberação).

TC 032.168/2023-3 – Avaliou as políticas públicas existentes e as ações de fiscalização desenvolvidas pelas unidades do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com vistas à redução do trabalho informal (processo ainda em trâmite, sem deliberação).

Sistema Nacional de Emprego (Sine)

13. O Sine é uma rede de atendimento ao trabalhador brasileiro, criada para intermediar a mão de obra, oferecendo serviços de colocação, recolocação e qualificação profissional. O Sine é regido por diversas legislações, sendo a principal a Lei 7.998/1990, que também regulamenta o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial. Esta lei define o Sine como um sistema de âmbito nacional, responsável pela execução de políticas de emprego, incluindo a intermediação de mão de obra, a habilitação ao seguro-desemprego e a promoção de ações de qualificação profissional.

14. Além da Lei 7.998/1990, o Sine é regulamentado por decretos e portarias que detalham suas operações e a gestão dos recursos. O Codefat, instância regulamentadora do Sine, emite resoluções que impactam diretamente o Sine, uma vez que este conselho é responsável por gerir o FAT, que financia o sistema. Essas resoluções abordam aspectos como a distribuição de recursos, a implementação de programas de qualificação e as diretrizes para a intermediação de mão de obra.

15. A Lei 13.667/2018 trouxe atualizações significativas para o Sine, aprimorando sua estrutura e funcionamento. Esse normativo estabelece, em seu art. 3º, que o Sine será gerido e financiado conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que participem do sistema.

16. Adicionalmente, o art. 4º da norma reforça a característica de pertencimento das unidades do Sine à administração pública ao estabelecer que são consideradas unidades de atendimento do Sine, de funcionamento contínuo: as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat; e as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrem o Sine.

17. O funcionamento e a fiscalização do Sine são cobertos por recursos do FAT, contribuições das esferas de governo que aderirem ao Sine e outros aportes. As atividades do Sine são financiadas por transferências automáticas do FAT para os fundos do trabalho estaduais ou municipais ou pela alocação de recursos próprios das demais esferas de governo.

18. O Sine desenvolve diversas ações para alcançar seus objetivos, como a intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho, e fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

19. De acordo com Relatório de Gestão do FAT, exercício de 2023 (peça 26), o Sine contava, naquele ano, com 1.443 unidades de atendimento, operando em parceria com estados e municípios. Naquele ano foi instituído o Projeto Sine – Casa do Trabalhador, que visa transformar gradativamente os postos do Sine em locais padronizados, com maior oferta de serviços e equipe para orientar os trabalhadores.

20. Em 2023, a Rede Sine conseguiu alocar 514.636 trabalhadores. A tabela a seguir detalha os resultados da atuação da Rede Sine nos exercícios de 2021, 2022 e 2023:

Tabela 1 – Dados sobre os resultados da atuação da Rede Sine nos exercícios de 2021, 2022 e 2023 (Ação Orçamentária 20JT - Gestão do Sistema Nacional de Emprego - Sine (Programa 2210 – Empregabilidade)).

Variável	2021	2022	2023
Quantidade de trabalhadores inscritos	2.313.595	2.904.385	2.882.826
Quantidade de vagas oferecidas	1.231.379	1.571.896	1.839.755
Quantidade de encaminhamentos realizados	3.331.349	3.281.222	5.083.288
Quantidade de trabalhadores colocados	382.662	387.809	514.636
Quantidade de trabalhadores segurados colocados	54.738	52.409	85.255
Colocados/Encaminhados	11,5%	11,8%	10,1%
Colocados/Vagas	31,1%	24,7%	28,0%

Fonte: Relatório de Gestão do FAT 2023.

Regulamentação das Unidades de Atendimento do Sine

21. No que tange à regulamentação das unidades de atendimento do Sine, a Lei 13.667/2018, que dispõe sobre o Sine, consigna que:

Art. 4º São unidades de atendimento do Sine, de funcionamento contínuo:

I - as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat;

II - as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrarem o Sine.

§ 1º O Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine.

22. As unidades de atendimento que operam de forma contínua incluem as Superintendências Regionais do Trabalho e quaisquer outras unidades estabelecidas por instituições federais autorizadas pelo Codefat e as unidades instituídas pelas demais esferas de governo que fazem parte do Sine. O § 1º do art. 3º estabelece explicitamente que o Codefat pode autorizar a criação de outras unidades, que podem operar de forma contínua ou não, para atender às demandas do Sine.

Diligência ao Codefat

23. Considerando a necessidade de obter detalhes da autorização de criação de novas unidades, por meio da Resolução Codefat/MTE 1.008, de 21/8/2024, realizou-se diligência ao Codefat para que encaminhasse as seguintes informações e documentos:

a) Histórico e razões que justificam as deliberações contidas na norma;

b) Informação acerca da ocorrência de discussões com os demais agentes da Rede Sine, em especial os secretários estaduais de trabalho, sobre o assunto, e quais as deliberações ocorridas nessas discussões;

c) Estudos e pesquisas que subsidiam a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores;

d) Normas operacionais regulamentadoras da Resolução 1.008/2024, já editadas pelo Coordenador Nacional do Sine, conforme art. 9º da norma;

e) Esclarecimentos sobre os critérios de seleção das entidades gestoras do Sine; a remuneração e a forma de avaliação do cumprimento dos objetivos dos programas financiados;

f) Esclarecimentos sobre os mecanismos a serem utilizados para assegurar que a seleção de beneficiários dos programas do Sine seja imparcial e não influenciada por critérios ideológicos ou políticos, garantindo a justa aplicação dos recursos públicos;

g) Esclarecimento sobre os controles previstos para garantir o uso regular dos recursos públicos pelas entidades sindicais e OSCs que gerirem unidades do Sine e as formas de prestação de contas desses recursos.

24. Em resposta à diligência, o MTE enviou os documentos constantes das peças 15 a 20.

Histórico e razões que fundamentaram a Resolução Codefat/MTE 1.008, de 21/8/2024

25. No que diz respeito ao histórico e às razões que fundamentaram as deliberações contidas na norma, o MTE esclareceu que, em 23/9/2023, a demanda foi apresentada ao Gabinete do Ministro do Trabalho e Emprego por meio do Ofício 37/2023 (SEI 0387677) da Força Sindical. Este ofício solicitava a avaliação da viabilidade de retomar a política de gestão, manutenção e outros serviços do Sine em parceria com o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e de Mogi das Cruzes, conforme solicitado ao Departamento de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda pelo Despacho 0389513 do Gabinete do Ministro (peça 18, p. 1).

26. O ofício destacou que, no passado, já existiram parcerias entre o MTE e entidades sindicais no âmbito dos Planos Territoriais de Qualificação, uma modalidade do então Plano Nacional de Qualificação. Esse modelo de desenvolvimento de serviços ao trabalhador, realizado por entidades sindicais, seria considerado eficiente devido à sua proximidade com os trabalhadores e sua realidade, podendo complementar as iniciativas dos entes públicos, segundo o Ministério.

27. Adicionalmente, a Nota Informativa SEI 4624/2023/MTE (0399755) confirmou que, por meio da Resolução Codefat 197, de 4/11/1998, o Codefat estabeleceu critérios para a transferência de recursos a entidades representativas de trabalhadores e empregadores, sem fins lucrativos, para a execução de ações integradas do Programa do Seguro-Desemprego no âmbito do Sine (peça 20, p. 4). Essa resolução foi revogada pela Resolução Codefat 919, de 22/11/2021, devido à aprovação de uma nova sistemática de financiamento do Sine, regulamentada pela Lei 13.667, de 17/5/2018.

28. A área técnica da Secretaria de Emprego e Renda (SEMP) analisou a demanda e sugeriu a criação de um Grupo de Trabalho Especial (GTE) para discutir e regulamentar a matéria (peça 20, p. 6), o qual foi instituído por meio da Resolução Codefat 997, de 24/4/2024 (peça 20, p. 8).

29. A proposta de resolução para execução das ações e serviços do Sine por meio de entidades representativas de trabalhadores, elaborada pelo GTE, foi então submetida à Conjuração, que se manifestou pela sua viabilidade jurídica. A proposta de resolução, acompanhada da Nota Técnica SEI 4056/2024/MTE (peça 20, p. 5), da Minuta de Resolução (peça 20, p. 15) e de uma Apresentação (peça 20, p. 9), foi aprovada na 176ª Reunião do Codefat, publicada em 21/8/2024, conforme a Resolução CODEFAT/MTE 1.008/2024 (peça 9).

30. O art. 9º da Resolução CODEFAT/MTE 1008/2024 (peça 9) prevê a elaboração de normas operacionais com o objetivo de viabilizar o cumprimento do disposto no normativo. Nesse sentido, já foi elaborada instrução normativa e está em fase de encaminhamento para análise da Consultoria Jurídica do MTE. Caso seja verificada a consonância jurídica, a instrução poderá ser publicada (peça 18, p. 3).

Gestão de recursos na operacionalização do Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil

31. Com relação à gestão de recursos de forma eficiente, transparente e em conformidade com a legislação vigente, o MTE destacou que o Projeto Sine Casa do Trabalhador está vinculado aos postos de atendimento da rede, com o objetivo de expandir os serviços presenciais e de autoatendimento orientado. Segundo o órgão, a iniciativa visa aumentar a oferta de serviços aos trabalhadores, promovendo a modernização e a melhoria na qualidade dos serviços prestados, além de otimizar a execução das ações do ministério. Isso permitirá uma reestruturação gradual das unidades de atendimento (peça 18, p. 4).

32. No que tange à legalidade das resoluções e contratos firmados, o MTE ressaltou que, no que diz respeito às normas operacionais regulamentadoras previstas no artigo 9º da Resolução Codefat 1.008/2024 (peça 9), foi elaborada instrução normativa com o objetivo de estabelecer critérios e diretrizes para a operacionalização do Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil. Atualmente, a tramitação dessa instrução normativa está em andamento e foi encaminhada para a Conjuração do MTE para análise da viabilidade jurídica e conformidade com o ordenamento jurídico nacional, visando sua futura publicação.

33. Adicionalmente, a proposta de instrução normativa está fundamentada nas seguintes normas legais: Lei 7.998, de 11/1/1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o FAT e estabelece outras providências (peça 22); Lei 13.667, de 17/5/2018, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego – Sine (peça 23), e Lei 13.019, de 31/7/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco (peça 18, p. 6).

34. A Lei 13.019, de 31/7/2014, prevê a execução de atividades ou projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação. Além disso, define diretrizes para a política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil, e altera as Leis 8.429, de 2/6/1992, e 9.790, de 23/3/1999 (peça 24).

35. Por fim, o MTE acrescenta que, conforme estipulado no artigo 9º da Resolução Codefat 1.008, de 21/8/2024 (peça 9), cabe ao Coordenador Nacional do Sine a responsabilidade de estabelecer normas operacionais para garantir a implementação efetiva do que está disposto na referida Resolução. Essas normas serão formalizadas por meio da instrução normativa, que está em análise da Conjuração do MTE.

Critérios de seleção das entidades participantes do Sine - Sociedade Civil

36. Sobre os critérios de seleção das entidades gestoras, forma de remuneração e cumprimento dos objetivos dos programas financiados, de acordo com o MTE, o projeto piloto permitirá que entidades da sociedade civil, como sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais, participem e estabeleçam unidades do Sine, desde que seus estatutos sejam compatíveis com as ações da Rede Sine. A seleção dessas organizações poderá ser feita pela Coordenação Nacional do Sine através de chamamento público, conforme a Lei 13.019/2014 e o Decreto 8.726/2016. A instrução normativa em tramitação no MTE prevê que a comissão de seleção poderá incluir representantes da sociedade civil, indicados preferencialmente pelo conselho gestor da política pública, respeitando as regras de impedimento. O número de representantes da sociedade civil não poderá exceder metade dos membros da comissão e a participação será considerada serviço público relevante, sem remuneração (peça 18, p. 6).

Discussões com demais agentes da Rede Sine

37. No que diz respeito às discussões com os demais agentes da Rede Sine, especialmente os Secretários Estaduais de Trabalho, o MTE informou que, em 2/5/2024, foi enviado um e-mail (peça 20, p. 27) ao presidente do Fórum Nacional de Secretários do Trabalho (Fonset). Esse e-mail comunicava a instalação do GTE e convidava a entidade para participar das reuniões (peça 18, p. 4).

38. Foram realizadas cinco reuniões, conforme detalhado no Relatório GTE Sine Sociedade Civil (peça 18 p. 4), nas quais foram discutidas as características, funcionalidades e a regulamentação do objeto

proposto pelo GTE. As reuniões ocorreram em formato híbrido, permitindo a participação tanto presencial quanto virtual.

39. O MTE destacou que a participação do Fonset foi assegurada em todas as reuniões do GTE, com a presença de pelo menos um representante da entidade. Segundo o MTE, o Fonset teve direito à palavra e contribuiu com propostas, cujas considerações foram devidamente levadas em conta durante a elaboração do instrumento normativo. (peça 18, p. 4)

Mecanismos para evitar critérios ideológicos e políticos na seleção de unidades

40. A diligência questionou ainda sobre os mecanismos para assegurar que a seleção de beneficiários dos programas do Sine seja imparcial e não influenciada por critérios ideológicos ou políticos. Segundo o MTE, o projeto piloto visa aumentar a efetividade das políticas voltadas para a população em situação de vulnerabilidade social, ampliando o alcance da Rede Sine com a participação de representantes da sociedade civil em sua gestão. As atividades seguirão os parâmetros já estabelecidos pela Rede Sine, sem restrições ou discriminações ideológicas ou partidárias. Desde a seleção das entidades participantes até o atendimento aos trabalhadores beneficiados, o processo será conduzido com imparcialidade, garantindo transparência e isonomia. A seleção dos beneficiários será feita com base em critérios técnicos e objetivos, assegurando que não haja parcialidade ou discriminação (peça 18, p. 8).

Monitoramento, Controle e Prestação de Contas

41. Em relação ao monitoramento do uso dos recursos do FAT e das emendas parlamentares destinadas ao Sine, o órgão informa que a execução do instrumento será submetida a um monitoramento sistemático e a uma avaliação contínua. Esses processos serão conduzidos por representantes técnicos designados pelo Coordenador Nacional do Sine, sempre em conformidade com os normativos que regulamentam a matéria (peça 18, p. 7).

42. Segundo o MTE, a avaliação das ações piloto do Sine Sociedade Civil, com o objetivo de aperfeiçoamento, será baseada na medição dos indicadores de desempenho especificados nos parágrafos 1º ao 5º do artigo 2º, do anexo I, da Resolução Codefat 994/2024 (peça 25). Para parcerias com duração superior a um ano, a Coordenação Nacional do Sine, sempre que possível, realizará pesquisas de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho. Os resultados dessas pesquisas servirão como subsídio para a avaliação da parceria e do cumprimento dos objetivos acordados, além de orientar e ajustar as metas e atividades definidas. Os dados necessários serão coletados por meio da Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra (BGIMO), boletins de conectividade da Anatel e dados oficiais do IBGE (peça 18, p. 7-8).

43. Em relação ao questionamento sobre os controles e prestação de contas para garantir o uso adequado dos recursos públicos, o MTE informou que as Organizações da Sociedade Civil participantes do projeto devem enviar relatórios semestrais ao Coordenador Nacional do Sine, contendo diagnósticos da execução do projeto. Esses relatórios devem incluir informações sobre ações planejadas e realizadas, ações não realizadas, fatores que impediram a realização, indicadores de metas alcançadas, valores financeiros gastos e saldos financeiros. Após o término do projeto, um relatório consolidado deve ser enviado em até 60 dias. Instituições registradas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) ou que não apresentarem os relatórios estarão impedidas de participar do Sine. O monitoramento do projeto seguirá o Decreto 8.726/2016. A entidade executora pode ter que devolver recursos em casos de inexecução, descumprimento de metas, irregularidades não sanadas, despesas não autorizadas, entre outros (peça 18, p. 9).

Estudos e pesquisas que subsidiaram a necessidade de ampliação da Rede Sine

44. Na diligência realizada houve ainda o questionamento a respeito da existência de estudos e pesquisas que subsidiam a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores. Em resposta, o MTE defendeu que o projeto piloto, de natureza experimental e com duração limitada de 2 anos, tem o objetivo de avaliar a viabilidade da execução de ações e serviços do Sine por essas organizações com o intuito de ampliar a capacidade do Sine.

45. Nesse ponto, destaca-se que o MTE não apresentou estudos ou pesquisas realizados previamente à implementação do projeto piloto. Esses estudos seriam essenciais para justificar a necessidade de eventual execução dos serviços do SINE por outras entidades, garantir a adequada aplicação dos recursos públicos e assegurar que a gestão das unidades da Rede Sine seja feita de maneira eficiente e responsável.

46. Além disso, o MTE não demonstrou ter avaliado se os sindicatos seriam capazes de executar, de forma satisfatória, os serviços relacionados ao SINE, considerando suas finalidades essenciais, de promover os interesses dos trabalhadores dentro de suas categorias profissionais.

47. No que diz respeito à legalidade, a questão não está completamente esclarecida. Ao comparar com outros sistemas de prestação de serviços públicos – como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Nacional de Educação (SNE) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – observa-se que esses preveem, de forma expressa em lei, a possibilidade de prestação dos serviços por entidades privadas. No entanto, a Lei do Sine não contém autorização explícita nesse sentido.

CONCLUSÃO

48. Conforme as informações apresentadas, a utilização de recursos públicos por sindicatos, confederações e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na gestão de unidades da Rede Sine representa uma abordagem de gerenciamento inovadora. Atualmente, a Lei 13.667/2018 permite que apenas órgãos públicos das três esferas de governo sejam responsáveis por esses serviços, utilizando recursos públicos destinados a esse propósito.

49. A Resolução Codefat/MTE 1008/2024, fundamentada no § 1º do art. 3º da Lei do Sine, introduz um projeto piloto, que permite a sindicatos, centrais sindicais e outras OSCs (entidades com natureza jurídica de direito privado) a utilização de recursos do FAT e de emendas parlamentares para executar ações e serviços do Sine. Com base na resolução, essas entidades poderão prestar serviços de intermediação de mão de obra e recolocação no mercado de trabalho.

50. Foi ressaltado que já houve parcerias entre o Ministério do Trabalho e Emprego e entidades sindicais nos Planos Territoriais de Qualificação, parte do antigo Plano Nacional de Qualificação. O Codefat defende que esse modelo de serviços ao trabalhador, desenvolvido por entidades sindicais, seria eficiente devido à proximidade com os trabalhadores, podendo complementar iniciativas públicas.

51. Na diligência realizada, dentre outros, houve o questionamento a respeito da existência de estudos e pesquisas que subsidiem a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores. Em resposta, o MTE esclareceu que o projeto piloto, de natureza experimental e com duração limitada de 2 anos, tem o objetivo de avaliar a viabilidade da execução de ações e serviços do Sine por essas organizações com o intuito de ampliar a capacidade do Sine.

52. O MTE, no entanto, não apresentou estudos ou pesquisas realizados previamente à implementação do projeto piloto. Esses estudos seriam essenciais para garantir a adequada aplicação dos recursos públicos e assegurar que a gestão das unidades da Rede Sine seja feita de maneira eficiente e responsável.

53. Ademais, não ficou clara a legalidade do modelo adotado, uma vez que não se evidenciou respaldo legal expresso para sua implementação, tampouco os benefícios que esse modelo pode trazer para a sociedade e para a boa gestão dos recursos públicos. Portanto, faz-se necessária a realização de inspeção junto ao MTE e Codefat para obtenção de informações detalhadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo a realização de **inspeção**, junto ao Ministério do Trabalho e Emprego e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) para obter informações detalhadas que:

a) subsidiaram a elaboração da Resolução Codefat/MTE 1008, de 21/8/2024, bem como os fundamentos legais que a embasaram;

b) apontem a necessidade de execução dos serviços do Sine por outras entidades, seja devido à necessidade de ampliação da atual Rede Sine e/ou insuficiência das atuais unidades de atendimento; e

c) autorizaram a criação de unidades de atendimento ao trabalhador da Rede Sine – Sociedade Civil e o Projeto Piloto.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo ex-Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), o deputado federal Joseildo Ramos, após aprovação, pela referida comissão, do Requerimento 218/2024-CFFC, de autoria do deputado federal Evair Vieira de Melo, por meio da qual são solicitadas informações ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a “autorização do Governo Lula para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares” na execução do Sistema



Nacional de Emprego (Sine) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

2. As informações requeridas foram as seguintes:

- “a) O TCU tem conhecimento dessa resolução e, em caso afirmativo, quais ações estão sendo planejadas para garantir que a gestão dos recursos do FAT e do Sine seja realizada de forma eficiente, transparente e em conformidade com a legislação vigente?*
- b) O TCU pretende avaliar a legalidade das resoluções e contratos firmados para a administração do FAT e do Sine, verificando a conformidade com os princípios constitucionais e as leis específicas que regem esses fundos?*
- c) Quais critérios de seleção das entidades gestoras do Sine serão analisados pelo TCU, incluindo a forma de remuneração e o cumprimento dos objetivos dos programas financiados?*
- d) Como o TCU pretende monitorar o uso dos recursos do FAT e das emendas parlamentares destinadas ao Sine, a fim de garantir transparência e prevenir possíveis desvios ou má utilização das verbas?*
- e) O TCU planeja realizar auditorias específicas sobre o novo modelo de gestão do Sine, que envolve sindicatos e centrais sindicais? Quais aspectos específicos serão considerados nessas auditorias?*
- f) Qual é a avaliação do TCU sobre o impacto da falta de diálogo com os secretários estaduais de Trabalho na aprovação dessa resolução, especialmente em relação à coordenação e à eficiência das políticas públicas de emprego nos estados?*
- g) Que mecanismos o TCU sugere para assegurar que a seleção de beneficiários dos programas do Sine seja imparcial e não influenciada por critérios ideológicos ou políticos, garantindo a justa aplicação dos recursos públicos?*
- h) Quais medidas de controle e prestação de contas o TCU considera essenciais para que as entidades sindicais e ONGs que gerirem unidades do Sine cumpram seus objetivos e prestem contas de forma transparente?*
- i) O TCU já recebeu denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do FAT ou do Sine após a implementação desta nova resolução? Em caso afirmativo, quais providências estão sendo adotadas para investigar e corrigir essas situações?”*

2. Por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no artigo 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008, cabe ratificar o despacho à peça 12, que conheceu desta solicitação.
3. Quanto ao seu atendimento, observo que a solicitação se refere, especificamente, à Resolução-Codefat/MTE 1.008, de 21/8/2024, que estabeleceu critérios e diretrizes para a instituição do Projeto Piloto para implementação, credenciamento e funcionamento das unidades do Sistema Nacional de Emprego (Sine) – Sociedade Civil, com duração de dois anos, a partir de 2025, e a previsão de que novos agentes (confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil) administrassem as unidades de atendimento ao trabalhador da Rede Sine.
4. Tal sistema, de âmbito nacional, é responsável pela execução de políticas de emprego, incluindo intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação e certificação profissional, pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho e fomento a atividades autônomas e empreendedoras, sendo regido por ampla legislação, da qual se destaca a Lei 7.998/1990, que também regulamenta o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial (peça 22).
5. De acordo com dados apresentados na instrução, extraídos do Relatório de Gestão do FAT, exercício de 2023, o Sine contava, em referido ano, com 1.443 unidades de atendimento, operando em parceria com estados e municípios que conseguiram alocar, no mesmo ano, 514.636 trabalhadores.

6. Segundo a Resolução-Codefat/MTE 1.008, de 21/8/2024 (peça 9), o financiamento do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil, por ela aprovado, pode vir de emendas parlamentares ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), conforme disponibilidade orçamentária, além de recursos próprios da instituição interessada. A execução será acompanhada e monitorada pelo Conselho do Trabalho, Emprego e Renda (CTER) local (estadual ou municipal) em apoio ao Coordenador Nacional do Sine, e a avaliação dos resultados do Projeto Piloto subsidiará a decisão sobre a implementação permanente do Sine – Sociedade Civil.
7. Embora a resolução traga as diretrizes para o projeto, vários elementos importantes para governança, transparência e *accountability* dos recursos, a exemplo das formas de controle dos gastos, prestação de contas, bem como a sistemática de avaliação dos serviços prestados, **não estão detalhados no normativo**.
8. Diante desse cenário, e tendo em vista: i) a legitimidade do presidente de comissão parlamentar para solicitar, em nome do Congresso Nacional, o envio de informações sobre fiscalizações realizadas por esta Corte de Contas; ii) a não localização, nos sistemas deste Tribunal, de trabalhos relativos ao uso de recursos do FAT ou de emendas parlamentares por sindicatos com os propósitos mencionados; e iii) a necessidade de esclarecimentos de questões importantes relacionadas ao uso de dinheiro público; deferi (peça 12), inicialmente, a realização de diligência proposta na instrução à peça 10, com o propósito de obter os seguintes documentos e/ou esclarecimentos necessários para responder à solicitação:

“a.1 histórico e razões que justificam as deliberações contidas na norma;

a.2 informações acerca da ocorrência de discussões com os demais agentes da Rede Sine, em especial os secretários estaduais de trabalho, sobre o assunto, e quais as deliberações ocorridas nessas discussões;

a.3 estudos e pesquisas que subsidiam a necessidade de ampliação da Rede Sine;

a.4 normas operacionais regulamentadoras da Resolução 1.008/2024, já editadas pelo Coordenador Nacional do Sine, conforme art. 9º do normativo;

a.5 esclarecimentos sobre os critérios de seleção das entidades gestoras do Sine; a remuneração e a forma de avaliação do cumprimento dos objetivos dos programas financiados;

a.6 esclarecimentos sobre os mecanismos a serem utilizados para assegurar que a seleção de beneficiários dos programas do Sine seja imparcial e não influenciada por critérios ideológicos ou políticos, garantindo a justa aplicação dos recursos públicos;

a.7 esclarecimentos sobre os controles previstos para garantir o uso regular dos recursos públicos pelas entidades sindicais e OSCs que gerirem unidades do Sine e as formas de prestação de contas desses recursos;”

9. Depois de realizada a medida saneadora, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) elaborou nova instrução (peça 27), em que analisou as respostas apresentadas e propôs inspeção para obter informações detalhadas, que:

“a) subsidiaram a elaboração da Resolução-Codefat/MTE 1008, de 21/8/2024, bem como os fundamentos legais que a embasaram;

b) apontem a necessidade de execução dos serviços do Sine por outras entidades, seja devido à necessidade de ampliação da atual Rede Sine e/ou insuficiência das atuais unidades de atendimento; e

c) autorizaram a criação de unidades de atendimento ao trabalhador da Rede Sine - Sociedade Civil e o Projeto Piloto.”

10. Manifesto-me de acordo com essa proposta, considerando, especialmente, ter a unidade especializada demonstrado que:



a) a utilização de recursos públicos por sindicatos, confederações e organizações da sociedade civil na gestão de unidades da Rede Sine representa uma abordagem de gerenciamento inovadora, pois, atualmente, a Lei 13.667/2018 permite apenas que órgãos públicos das três esferas de governo sejam responsáveis por esses serviços, utilizando recursos públicos destinados a esse propósito;

b) embora já tenha havido parcerias entre o MTE e entidades sindicais na execução de políticas públicas, neste caso, não foram apresentados estudos e pesquisas que indiquem a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores; e

c) não está clara a legalidade do modelo adotado, uma vez que não se evidenciou respaldo legal expresso para sua implementação, nem os benefícios que esse modelo pode trazer para a sociedade e para a boa gestão dos recursos públicos.

11. De fato, verifico que a parceria pode ter fundamento nas disposições da Lei 13.019/2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos, previamente, estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração ou de fomento ou, ainda, em acordos de cooperação (peça 24).

12. Além disso, a Lei 13.667/2018 possibilita que o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) autorize outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine, além das Superintendências Regionais do Trabalho, das unidades implantadas por instituições federais com autorização desse conselho e das unidades instituídas pelas esferas de governo que integram o sistema (art. 4º, § 1º - peça 23).

13. No entanto, diante da ausência, nos autos, de estudos e pesquisas que, eventualmente, tenham indicado a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores, bem como da norma, possivelmente, editada para regulamentar os procedimentos a serem adotados, considero que a inspeção poderá colher os subsídios necessários para prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional.

14. Por outro lado, uma vez que este processo foi autuado em 9/12/2024 e que está prestes a se findar o prazo, de 180 dias, fixado na Resolução-TCU 215/2008 para atendimento de solicitações do Congresso Nacional desta natureza (art. 15), julgo que cabe prestar aos interessados as informações já colhidas, prorrogando-se, desde já, tal prazo por 90 dias, visando ao atendimento integral do pleito.

15. Nesse contexto, em face das indagações expostas no item 2 deste voto, é devido esclarecer que:

a) o TCU não recebeu denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do FAT ou do Sine quanto à implementação da citada Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024;

b) o MTE prestou as informações detalhadas na instrução sobre o histórico e as razões que fundamentaram tal resolução, a gestão de recursos na operacionalização do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil, os critérios de seleção das entidades participantes, as discussões com demais agentes da Rede Sine, os mecanismos para evitar critérios ideológicos e políticos na seleção de unidades e o monitoramento, controle e prestação de contas; e

c) o Tribunal efetuará inspeção para analisar a legalidade dos procedimentos previstos nessa resolução e na instrução normativa, eventualmente, editada, assim como outros aspectos relacionados à implantação do projeto em tela.



16. Adicionalmente, cabe enviar aos interessados cópia do inteiro teor da deliberação a ser proferida e da peça 18, que contém a resposta do MTE sobre a diligência realizada

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 14 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1083/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.516/2024-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD)
4. Unidades: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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:

VISTA, relatada e discutida esta solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD) (Ofício 143/2024/CFFC-P, de 5/12/2024), que encaminhou a este Tribunal o Requerimento 218/2024-CFFC, para que sejam apresentadas informações sobre a autorização para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares na execução do Sistema Nacional de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (Sine/MTE).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 232, inciso III, e 240 do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 3º, inciso II, 4º, inciso I, alínea “b”, 15, § 2º, 17, incisos I e II e § 2º, e 18 da Resolução-TCU 215/2008, em:

- 9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional;
- 9.2. autorizar a realização da inspeção proposta pela unidade especializada, prorrogando-se, por 90 (noventa) dias, o prazo para atendimento integral da presente solicitação;
- 9.3. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC, o deputado federal Evair Vieira de Melo, que:

9.3.1. este Tribunal não recebeu denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades na gestão dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou do Sistema Nacional de Emprego quanto à implementação da Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024, embora tenha efetuado trabalhos que, direta ou indiretamente, relacionam-se ao Sistema Nacional de Emprego ou aos serviços que são executados por suas unidades, nos processos indicados no item 12 da instrução transcrita no relatório precedente;



9.3.2. o Ministério do Trabalho e Emprego, em atendimento a diligência realizada pelo TCU, prestou as informações detalhadas na referida instrução sobre: i) o histórico e as razões que fundamentaram tal resolução; ii) a gestão de recursos na operacionalização do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil; iii) os critérios de seleção das entidades participantes; iv) as discussões com demais agentes da Rede Sine; v) os mecanismos para evitar critérios ideológicos e políticos na seleção de unidades; e vi) o monitoramento, o controle e a prestação de contas; e

9.3.3. este Tribunal efetuará inspeção a fim de analisar a legalidade dos procedimentos previstos na Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 e em outras normas, eventualmente, editadas para regulamentá-la, além de outros aspectos referentes à implantação do projeto em tela, cuja deliberação será, oportunamente, comunicada aos interessados;

9.4. enviar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC cópia do inteiro teor desta deliberação e da peça 18, que contém a resposta do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a diligência realizada;

9.5. considerar esta solicitação, parcialmente, atendida.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1083-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 029.610/2014-1 [Aposos: TC 034.643/2014-1, TC 003.350/2017-7, TC 001.856/2022-7, TC 028.692/2016-0, TC 030.285/2016-0, TC 003.471/2018-7, TC 012.439/2017-7 e TC 005.428/2018-1]

Natureza: Recursos de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul (CREA/RS)

Recorrentes: Digifile Tecnologia em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal (05.631.257/0001-65); Luiz Alcides Capoani (306.831.730-49)

Interessado: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul (CAU/RS)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. IRREGULARIDADES DETECTADAS EM CONTRATO DE SERVIÇOS DE DIGITALIZAÇÃO E INDEXAÇÃO DE DOCUMENTOS, DENTRE OUTROS. SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DE PREÇO EXCESSIVO FRENTE AO DE MERCADO. PAGAMENTO INDEVIDO POR SERVIÇOS INÚTEIS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DA DEFESA ATINENTE AO SUPERFATURAMENTO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria especializada em Recursos (AudRecursos), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de diretor da unidade e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) (peças 174-176):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela empresa Digifile Tecnologia em Documentos Eireli (05.631.257/0001-65) (peça 137) e pelo Senhor Luiz Alcides Capoani (306.831.730-49) (peça 142) contra o Acórdão 823/2024-TCU-Plenário (peça 109), relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, com o seguinte teor:

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

9.1. acolher as alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Fábio Salgado Pacheco;

9.2. julgar regulares as contas do Sr. Fábio Salgado Pacheco, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 17, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação plena;

9.3. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Alcides Capoani referentes à parcela de débito decorrente da falta de serventia de parte dos serviços de digitalização executados e pagos no âmbito do contrato decorrente da Concorrência 1/2010 promovida pelo CREA/RS

9.4. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Alcides Capoani e pela empresa Digifile Tecnologia em Documentos Eireli referentes ao superfaturamento por preços excessivos frente ao mercado praticado no âmbito do contrato decorrente da Concorrência 1/2010;

9.5. julgar irregulares as contas do Sr. Luiz Alcides Capoani e da empresa Digifile Tecnologia em Documentos Eireli, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do CREA-RS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei:

Data	Débito
1º/12/2012	492.636,50
13/3/2013	73.980,56
29/5/2013	54.737,06
25/6/2013	60.283,29

Data	Débito
10/7/2013	406.376,53
19/7/2013	84.782,94
21/8/2013	92.991,17
10/9/2013	191.774,08
8/10/2013	99.380,00
8/11/2013	39.370,38

9.6. aplicar, individualmente, à empresa Digifile Tecnologia em Documentos Eireli e ao Sr. Luiz Alcides Capoani a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, nos valores especificados a seguir, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor (R\$)
Luiz Alcides Capoani	100.000,00
Digifile Tecnologia em Documentos Eireli	100.000,00

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, em caso de não atendimento das notificações a serem endereçadas aos responsáveis, nos termos do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

9.9. enviar cópia deste Acórdão aos responsáveis, ao CREA-RS e ao CAU-RS, para ciência.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) convertida a partir de processo de denúncia tratado no TC 009.147/2013-6, julgado mediante o Acórdão 1.331/2014-TCU-Plenário (peça 4), relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em relação ao qual foram opostos embargos de declaração conhecidos e providos por meio do Acórdão 2.472/2014-TCU-Plenário (peça 3), de mesma relatoria, que modificou a primeira deliberação, porém, reiterou a determinação de conversão dos autos em tomada de contas especial.

2.1. A presente TCE trata de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul (CREA-RS), em especial, relacionadas ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado e pagamento por serviços inúteis praticados em contrato firmado com a empresa Digifile Tecnologia em Documentos Ltda., para prestação de serviços de guarda, digitalização, indexação e certificação digital de documentos (peça 35, p. 110-127, do TC 009.147/2013-6).

2.2. Por meio do Acórdão 2.472/2014-TCU-Plenário (peça 3), no processo de denúncia TC 009.147/2013-6, este Tribunal determinou as citações dos Senhores Luiz Alcides Capoani (ex-presidente do CREA-RS), Fábio Salgado Pacheco (assessor jurídico do CREA-RS) e da empresa Digifile em razão de débitos decorrentes de superfaturamento.

2.3. Os responsáveis apresentaram alegações de defesa, examinadas inicialmente na instrução à peça 36, em que a unidade técnica considerou que:

a) caberia afastar a responsabilidade do parecerista jurídico Fábio Salgado Pacheco;

b) havia elementos que elidiam o superfaturamento detectado, razão pela qual foi sugerido o arquivamento desta TCE, sem julgamento de mérito;

c) existiam indícios de despesas com a digitalização de documentos do Conselho de Arquitetos e Urbanistas do Rio Grande do Sul (CAU-RS) que não tiveram utilidade, o que motivou proposta de constituição de processo apartado de representação para apurar os fatos.

2.4. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) discordou, defendendo que o superfaturamento restou comprovado, conforme a instrução que resultou na conversão do processo de denúncia em TCE.

Além disso, manifestou que, caso ficasse demonstrada a existência de débito decorrente da opção unilateral do dirigente do Crea-RS em digitalizar todo o acervo referente ao CAU-RS, deveria o ex-presidente do CREA-RS responder individualmente por essa dívida e solidariamente com a empresa contratada em relação ao superfaturamento (peça 40).

2.5. A proposta do MPTCU foi acolhida pelo Ministro Relator, que determinou (peça 43):

a) a oitiva do CAU-RS para que se manifestasse sobre eventual interesse no material digitalizado pelo Crea-RS, bem como acerca dos demais pontos relacionados à elucidação do caso;

b) a realização das audiências e citações propostas pela unidade técnica, caso fossem identificadas irregularidades que demandassem essas medidas.

2.6. O CAU-RS apresentou resposta de oitiva (peça 48, p. 1-12) e anexos (peça 48, p. 13-154), em que registrou que:

I) o desmembramento do antigo Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CREA) em Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), ocorrido com a promulgação da Lei 12.378/2010, ensejou litígio judicial entre o CAU-RS e o CREA-RS, o qual resultou em transação extrajudicial que estabeleceu a obrigação de o CREA-RS entregar ao CAU-RS a documentação e processos ético-disciplinares referentes aos arquitetos e urbanistas;

II) jamais solicitou ao CREA-RS que a entrega dessa documentação ocorresse em formato digitalizado e que não foi objeto de acordo ou litígio judicial a digitalização do acervo documental referente aos arquitetos e urbanistas;

III) o CREA-RS tentou entregar os arquivos digitais na ação judicial, o que foi rechaçado pelo CAU-RS, visto que o material fora produzido unilateralmente pelo CREA-RS e os arquivos foram considerados inservíveis por não cumprirem formatos e requisitos exigidos pelo sistema utilizado pelo CAU-RS, além de a gerência técnica do CAU-RS ter constatado, mediante análise amostral, documentos digitalizados de má qualidade, com trechos ilegíveis, folhas digitalizadas dobradas, entre outras inconsistências;

IV) posteriormente, o CAU-RS recebeu o acervo documental em formato físico, constituído de aproximadamente 2 milhões de documentos dos arquitetos e urbanistas gerados até dezembro de 2011;

V) o CAU-RS providenciou a digitalização de parte dessa documentação (principalmente as anotações de responsabilidade técnica – ART), tendo contratado os serviços de triagem, digitalização, organização e acondicionamento do material por montante inferior ao dispendido pelo CREA-RS, cujo contrato abarcava apenas o serviço de digitalização;

VI) os arquivos digitalizados eram, de fato, inservíveis, uma vez que, em uma amostra de documentos digitalizados, a gerência técnica do CAU-RS constatou que, além da incompatibilidade com os formatos e requisitos próprios do SICCAU (sistema utilizado pelo CAU), os documentos eram de má qualidade, com trechos ilegíveis, folhas digitalizadas dobradas, entre outras inconsistências.

2.7. Além disso, restou caracterizado pagamento por serviços de digitalização em quantitativo oito vezes maior que o estipulado no contrato, superior ao limite máximo legal para acréscimos contratuais de serviços de 25% (art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993), uma vez que o edital de licitação e o contrato estimavam a digitalização de 40.000 documentos mensalmente, resultando em 480.000 imagens por ano, e foram digitalizadas 3.927.724 imagens.

2.8. Nesse contexto, a unidade técnica, em consonância com o parecer prévio do MPTCU, considerou que a responsabilidade pelo débito decorrente da inutilidade dos documentos digitalizados e em volume superior ao legalmente permitido deveria recair individualmente sobre o ex-presidente do CREA-RS Sr. Luiz Alcides Capoani e que a responsabilidade sobre o débito relativo ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado deveria recair solidariamente sobre o referido ex-presidente e a empresa contratada, e refez as citações nos mencionados termos.

2.9. Os responsáveis apresentaram alegações de defesa, analisadas pela unidade técnica na instrução à peça 97, complementada à peça 102, em cumprimento a despacho do Exmo. Ministro Relator (peça 101).

2.10. A unidade técnica (peça 102), com a concordância do MPTCU (peça 105), propôs rejeição das alegações de defesa, julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, condenação em débito e aplicação de multa.

2.11. No voto condutor do acórdão recorrido, o Ministro Relator registrou haver dúvidas quanto à pertinência de condenar os ex-gestores do CREA-RS por conta do serviço inservível de digitalização do acervo documental relativo aos arquitetos e urbanistas, visto que o CAU-BR expôs ao MPF-RS que havia a expectativa por parte do CAU-RS de que a documentação fosse oferecida mediante algum tipo de 'facilidade

de recurso tecnológico' (peça 93, p. 3).

2.12. Assim, entendeu que não era desarrazoada a interpretação feita pelos ex-gestores do CREA-RS de que o CAU esperava a digitalização desse acervo, razão pela qual considerou que, em respeito ao princípio jurídico do **in dubio pro reo**, deveria ser afastada a responsabilidade do gestor, considerando não ser responsabilidade também da empresa contratada, uma vez que não cabia a ela questionar a utilidade do serviço para o qual foi contratada.

2.13. De outra banda, o Ministro Relator entendeu pela existência de evidências suficientes nos autos para demonstrar que o preço unitário praticado no contrato firmado entre o Crea-RS e a empresa Digifile relativo a serviços de guarda e digitalização de documentos foi superior aos referenciais de mercado, razão pela qual acolheu as propostas da unidade técnica de rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis solidários Sr. Luiz Alcides Capoani e Digifile Tecnologia em Documentos Ltda., com condenação em débito pelo superfaturamento e aplicação de multa.

2.14. Ademais, restou consignado no voto condutor do acórdão recorrido a concordância com o afastamento da responsabilidade do Sr. Fábio Salgado Pacheco pelo débito, conforme registrado na instrução da peça 36, por ausência de nexo de causalidade com as irregularidades em discussão.

2.15. Irresignados, a empresa Digifile Tecnologia em Documentos Eireli. e o Sr. Luiz Alcides Capoani interpuseram recursos de reconsideração, respectivamente, às peças 137 (anexos às peças 138-141) e 142 (anexos às peças 143-151).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento dos recursos, nos termos do exame de admissibilidade de peças 153-155 acolhido pelo relator **ad quem** à peça 157.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1 Constitui objeto da análise dos presentes recursos verificar se:

I) o fato de a empresa contratada Digifile ter apresentado a proposta de menor preço, considerada a mais vantajosa na Concorrência Pública 1/2010 e inferior aos orçamentos obtidos por ocasião da licitação, afasta a ocorrência de sobrepreço e débito;

II) há elementos que demonstrem que o preço contratado foi compatível com o de mercado considerando a complexidade e outras exigências contratuais e que este Tribunal não avaliou a complexidade e a especificidade dos serviços realizados pela Digifile para o CREA-RS e realizou comparação do preço do contrato em exame com os preços de serviços menos complexos contratados por órgãos públicos;

III) a existência de decisões do TCU no sentido de que os preços registrados por entidades e órgãos públicos não podem ser utilizados como parâmetro único para aferir sobrepreço ou superfaturamento, pois cada contrato possui suas particularidades e deve ser analisado individualmente, afastam a ocorrência de débito;

IV) o TCU deixou de analisar o laudo elaborado pelo Sr. Wilton Tamane (peça 24, p. 31-48), técnico especialista em certificação digital e documentos, e se o referido parecer teria o condão de descaracterizar a ocorrência dos débitos;

V) deve ser afastada a responsabilidade da Digifile uma vez que:

a) a empresa agiu em exercício regular de direito e dentro dos princípios norteadores de uma economia de mercado, desempenhando seu papel de cuidar da saúde financeira da empresa, dos empregos que gera e do lucro que serve para subsistência e ampliação dos negócios;

b) a empresa atuou de maneira lícita e transparente, sem práticas abusivas ou antieconômicas;

c) a responsabilidade pela definição dos serviços a serem contratados e dos preços aceitáveis é da Administração Pública;

d) a fiscalização dos serviços prestados pela Digifile, realizada pelo CREA-RS, não encontrou irregularidades na execução dos serviços;

VI) não ocorreu superfaturamento considerando a definição de superfaturamento contida no art. 6º, inciso LVII, alíneas 'a' a 'd', da Lei 14.133/2021 (Nova lei de licitações e contratos);

VII) inexistiria responsabilidade solidária da Digifile, pois a responsabilidade pela definição dos serviços a serem contratados e dos preços aceitáveis é exclusiva da Administração Pública e a Digifile participou da licitação em conformidade com os princípios da livre concorrência e transparência, oferecendo a proposta mais vantajosa e executando os serviços conforme os termos contratuais, agindo de forma transparente e lícita;

VIII) a condenação da Digifile implicaria em enriquecimento ilícito da Administração Pública em detrimento da Digifile, tendo em vista que a empresa comprovadamente executou os serviços, sem evidência de fraude na licitação ou outro aspecto que a desabone;

IX) há elementos que permitam reconhecer a boa-fé e a ausência de erro grosseiro do Sr. Luiz Alcides Capoani, afastando sua responsabilidade nesta TCE.

5. Da contratação da proposta de menor preço na Concorrência Pública 1/2010

5.1. Os recorrentes Digifile e Luiz Alcides Capoani alegam que não houve sobrepreço no contrato em exame, tendo em vista que:

- a) a empresa contratada Digifile apresentou a proposta mais vantajosa na Concorrência Pública 1/2010 e o preço contratado foi inferior aos orçamentos obtidos por ocasião da licitação (peça 137, p. 6-8, 16-17, 19-20, 22-23; e peça 142. p. 7);
- b) houve três cotações no mercado com empresas idôneas e reconhecidas, e o quantitativo acima da previsão estimada do contrato foi aferido nas cotações, observando a economia de escala (peça 137, p. 14 e 19, 24);
- c) conforme tabela registrada no Acórdão 823/2024, ora combatido, transcrita à peça 137, p. 23, a média de R\$ 0,35 por imagem obtida das cotações de outras empresas (peça 137, p. 223) reforça a competitividade do valor apresentado pela Digifile, que se destacou como a opção mais econômica;
- d) os serviços de digitalização, indexação e certificação digital de documentos demandavam alta tecnologia, especialização e complexidade (peça 137, p. 23-24);
- e) o preço oferecido pela Digifile foi fruto de uma concorrência justa e aberta, onde a empresa demonstrou capacidade técnica e ofereceu condições vantajosas que não puderam ser igualadas pelas concorrentes (peça 137, p. 23);
- f) o valor de R\$ 0,36 por unidade, sem a certificação digital, e a estimativa de R\$ 0,56 por unidade incluindo a certificação, estavam bem abaixo dos preços apresentados por outras empresas (peça 137, p. 23-24), conforme tabelas reproduzidas pelo recorrente à peça 137, p. 27.

Análise

5.2. O fato de o orçamento apresentado pela recorrente Digifile ser menor que os preços orçados pelos outros licitantes não afasta a ocorrência do sobrepreço que resultou nos débitos, pois a unidade técnica realizou pesquisas de preços de serviços similares com cinco órgãos públicos e chegou à conclusão pela ocorrência de sobrepreço, além do fato de que, por se tratar de serviços comuns, passíveis de serem objetivamente definidos no edital, caberia a realização de pregão eletrônico, nos termos do Decreto 5.450/2005, vigente à época, que possivelmente resultaria em contratação a preços mais vantajosos e alinhados com os de mercado.

5.3. Assim, não assiste razão aos recorrentes.

6. Dos elementos indicativos de que o preço contratado foi compatível com o preço de mercado e de que o TCU realizou comparações de preços de serviços com características diferentes e em condições não equivalentes

6.1. A recorrente Digifile e o Sr. Luiz Alcides Capoani trazem os seguintes elementos:

I) o serviço realizado para o CREA-RS pela Digifile era de maior complexidade e especificidade e, portanto, o processo envolve custos adicionais significativos que condizem com os preços praticados, de acordo com as exigências do edital, elencadas a seguir (peça 137, p. 8, 9 e 16):

a) os documentos eram de diferentes formatos, tipos de papel, forma de escrita, e incluíam indexação e certificação, demandando mais tempo para a realização da digitalização (peça 137, p. 9-12);

b) os documentos estavam misturados e fora de ordem, exigindo a separação detalhada entre os relacionados ao CAU BR, CAU-RS e CREA-RS (peça 137, p. 9);

c) a Digifile, ao executar o serviço, foi obrigada a abrir todas as caixas, preparar os documentos, o que incluía a retirada de clipes, grampos e colchetes; ordenar os documentos e separá-los de acordo com os respectivos órgãos (CAU/CREA), por tamanhos e tipos, e realizar a indexação, com a introdução dos índices necessários para a busca e identificação dos documentos, o que agrega custo ao serviço (peça 137, p. 10);

d) a digitalização e indexação de documentos do CAU e das ARTs apresentaram maior complexidade que os mesmos serviços em outros entes públicos, pelos motivos adiante, que demonstram que a comparação entre a digitalização e indexação de processos comuns e a dos registros do CAU e ARTs é inadequada, tendo em vista que (peça 137, p. 10-12):

- processos comuns como do Tribunal de Contas ou do Superior Tribunal de Justiça podem ter entre 100 e 1.000 páginas e a indexação é menos complexa e impõe menos esforço, pois todas as páginas são tratadas de maneira homogênea (peça 137, p. 10);

- por outro lado, os registros do CAU e as ARTs exigem que cada página seja individualmente indexada, o que significa que cada ART e cada registro devem ser analisados para capturar detalhes específicos, como o nome do arquiteto, o número do registro, e a responsabilidade técnica associada e o fato de haver documentos manuscritos aumenta significativamente a complexidade, pois a digitalização e a indexação não podem ser realizadas de maneira automática (peça 137, p. 10);

- essas peculiaridades demandam uma quantidade substancial de tempo e esforço, especialmente, quando comparado à digitalização de documentos padronizados e digitados. No caso dos registros do CAU e das ARTs, essa tarefa envolveu quinze pessoas especializadas, cada uma dedicada a garantir que cada documento fosse corretamente lido e indexado (peça 137, p. 12);

e) em nenhum dos valores apontados é discriminado se a indexação está inclusa e, em caso positivo, quantos caracteres engloba o serviço, e o valor praticado de R\$ 0,56 – valor atualizado pelo IGPM da Concorrência 1/2010, sendo R\$ 0,26 de digitalização e R\$ 0,10 por campo indexado, com três campos por documento, não é comparável com os valores praticados por outros órgãos pesquisados pelo TCU, que comparou valores de digitalização apenas, não apontando eventuais valores de indexação no parágrafo 65 do Acórdão atacado (peça 142, p. 8-9);

f) cada contrato possui particularidades que influenciam diretamente nos custos, e a generalização não reflete a realidade de cada serviço específico (peça 137, p. 17);

g) a certificação digital fornecida pela Digifile, além de agregar valor ao serviço, implica custos adicionais que devem ser considerados na avaliação dos preços praticados. Os preços estabelecidos pela Digifile foram definidos de acordo com a estrutura de custos da empresa, incluindo investimentos em tecnologia, infraestrutura e treinamento de pessoal e o preço oferecido pela Digifile incluía a certificação digital que justifica os custos envolvidos, bem como assegura a integridade e autenticidade dos documentos digitalizados (peça 137, p. 8, 14 e 27);

h) o valor zero no item de certificação digital não indica ausência de certificação, mas sim que não houve custo adicional para este serviço. Ou seja, o valor da certificação digital estava incluído no custo de digitalização, o que elimina completamente a alegação de superfaturamento, já que o custo médio de certificação digital no mercado era de R\$ 1,10 e atualmente o custo está em mais de R\$ 2,00, ou seja, houve uma manifesta vantagem ao órgão público (peça 137, p. 22 e 27);

i) a empresa assumiu responsabilidades adicionais, como a realização dos serviços em suas próprias instalações, arcando com custos de infraestrutura e manutenção, que tiveram relevância para o valor final dos serviços (peça 137, p. 7);

II) os preços analisados por esta Corte de Contas e tomados como parâmetro foram apurados em outros Estados da Federação e podem não representar a realidade local, tampouco o serviço efetivamente prestado (peça 137, p. 27, e peça 142, p. 7-8);

III) o preço avençado na Concorrência Pública 1/2010 foi o mesmo praticado na execução dos serviços a partir de 12/06/2012 (peça 137, p. 14);

IV) a instrução técnica tenta comparar serviços distintos, realizando uma analogia inadequada e que não alcança a especificidade da demanda contratada. A digitalização de folha A4 é um serviço, enquanto as digitalizações realizadas pela Digifile incluem formatos diversos, bem como a indexação de documentos (peça 137, p. 14);

V) a digitalização contratada pelo CAU/RS custou o **quantum** de R\$0,29 (sem indexação) por digitalização individual de ART e R\$ 0,31 para digitalização conjunta de ARTs (sem indexação) no contrato do Pregão 23/2015 entabulado entre o CAU/RS e a CORAG (cláusula terceira - preço), ou seja, valor acima do contratado pelo CREA-RS - R\$0,24 (com a atualização do valor R\$ 0,26) (peça 142, p. 9-10);

VI) é inviável realizar média aritmética de serviços distintos, conforme o entendimento do maior **expert** do Brasil no assunto, Sr. Wilton Massatoshi Tamane, transcrito à peça 142, p. 10, no sentido de que não existem dois editais com características similares que permitam comparação para avaliar se o preço de mercado está correto, pois sempre existirão diferenciais como quantidade e variedade dos tipos de documentos, formas de acondicionamento, quantidade e tipo de indexadores, local e prazo de execução, se integrado a uma organização e gestão documental do acervo físico e sistemas de **workflow**, entre outros, e que não localizou nenhum contrato com objeto similar no mercado (peça 142, p. 10-11).

Análise

6.2. Examinando as pesquisas de preço realizadas pela unidade técnica (peça 58 do TC 009.147/2013-6) não se verificam diferenças que afastem a razoabilidade da utilização dos referidos preços para se estabelecer o parâmetro de preço de mercado, pelas razões expostas adiante.

6.3. O argumento de que o preço do contrato firmado entre Digifile e CREA-RS contemplaria o serviço de certificação digital do documento digitalizado e que este implicaria em custo já havia sido apresentado e afastado por este Tribunal, com base no voto condutor do acórdão recorrido, em que o Ministro Relator ponderou que a unidade instrutiva observou que, em sua proposta, a empresa contratada ofertou preço nulo para esse item, ou seja, a inclusão desse serviço não justifica o acréscimo de preço frente ao mercado (peça 110, p. 8).

6.4. Em relação ao argumento de que os registros do CAU e ARTs eram manuscritos e demandavam que cada página fosse indexada individualmente, o que diferenciava de processos como do Tribunal de Contas ou do Superior Tribunal de Justiça, não prospera, tendo em vista que, no caso da contratação feita pelo Comando do Exército, tratava-se de digitalização que também demandava indexações individuais, pois eram documentos relativos aos arquivos da Seção de Inativos e Pensionistas, em condições similares às do CREA-RS, envolvendo reestruturação física, digitalização, indexação e disponibilização de imagens em ambiente **web** (peça 58, p. 16, do TC 009.147/2013-6) e o preço unitário para o mesmo serviço era R\$ 0,1077, ou seja, o preço contratado (R\$ 0,56) foi mais de cinco vezes maior que o preço obtido pelo Comando do Exército.

6.5. Sobre o argumento do Sr. Luiz Alcides Capoani de que não teria sido discriminado se os valores apontados pela unidade técnica incluíam a indexação, os documentos juntados pela unidade técnica no TC 009.147/2013-6 evidenciam que os preços incluíam indexação, conforme exemplos indicados a seguir, relativos às contratações dos seguintes órgãos:

a) Ministério da Fazenda – Pregão Eletrônico GRA/MF/MG 1/2010 (peça 58, p. 2, 12, do TC 009.147/2013-6):

1.1. O presente contrato regula a prestação de serviço de digitalização pela Contratada para solução de documentação composta por programas e serviços para a preparação, organização, trasladação visando à guarda e conservação do acervo documental dos órgãos fazendários e extra-fazendários, com geração de arquivos digitais **indexados**, (...). (grifos da instrução)

b) Comando do Exército – Pregão Eletrônico 30/2012 (SRP) (peça 58, p. 16, do TC 009.147/2013-6):

Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Reestruturação física, digitalização, **indexação** e disponibilização de imagem em ambiente web, (...) (grifos da instrução)

c) Ministério da Defesa – Pregão Eletrônico 27/2013 (peça 58, p. 17, do TC 009.147/2013-6):

Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Prestação de serviço de digitalização e captura de imagens, **indexação** de documentos, (...) (grifos da instrução)

6.5.1. Sobre o TCU não ter apontado a quantidade de campos de indexação nos contratos pesquisados, sendo que, no caso do CREA-RS, foram apontados três campos por documento, a indexação não envolve apenas um campo, pois, para a classificação, organização e individualização de documentos, são necessários mais campos, assim como no caso do CREA-RS.

6.5.2. Há critérios que podem ser definidos **a posteriori**. Nesse sentido, na cláusula 2.9.2, alínea 'e', da minuta de contrato do TCU, consta: 'Os critérios de organização e criação dos lotes deverão ser definidos em conjunto com a empresa, observando as características de indexação e composição dos documentos' (peça 38, p. 54, do TC 009.147/2013-6).

6.5.3. Assim, considera-se que a ausência dessa informação não indica diferença em relação às demais contratações.

6.6. Quanto às alegações de complexidade em razão das dimensões e do tipo de papel dos documentos a serem digitalizados, considera-se que não há motivos para refutar o entendimento no voto condutor do acórdão recorrido que assentiu com a unidade técnica que os objetos dos preços extraídos das licitações pesquisadas (peça 58 do TC 009.147/2013-6) eram os mesmos, visto que, nos contratos indicados como paradigma, há um grande quantitativo de documentos a serem digitalizados, o que implica em diversidade de tipos de papel e dimensões dos documentos.

6.6.1. A título de exemplo, o Pregão Eletrônico 69/2009 do TCU, em que foi realizada pesquisa de preços de contratação do STF e do STJ (peça 38, p. 19, do TC 009.147/2013-6), previa '(...) processamento/digitalização de documentos em papel A0, A1, A2, A3, A4 e ofício de diferentes gramaturas (50-10g/m2) (...)' (peça 38, p. 53, do TC 009.147/2013-6).

6.7. No que tange às tarefas de abrir caixas e preparar documentos, o que incluía a retirada de clipes, grampos e colchetes, ordenar os documentos e separá-los e realizar a indexação, bem como às exigências de realização dos serviços nas instalações da Digifile e investimentos em tecnologia, infraestrutura e treinamento pessoal, não invalidam a possibilidade de comparação, pois também estavam previstas em contratações pesquisadas, a exemplo da contratação feita pela Superintendência da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (peça 58, p. 2-12, do TC 009.147/2013-6), pelo preço de R\$ 0,0977, que contrasta com o preço da Digifile (0,56), mais de cinco vezes e meia superior:

Cláusulas do Contrato 12/2011 da Superintendência da Receita Federal do Brasil – 8ª Região São Paulo (peça 58, p. 2-4, do TC 009.147/2013-6)

Cláusula Primeira – Do objeto do contrato

(...) solução de documentação composta por programas e serviços para a **preparação, organização, transladação** visando à **guarda e conservação** do acervo documental dos órgãos fazendários e extra-fazendários com a **geração de arquivos digitais indexados, fornecimento de infraestrutura de hardware, programas e rotinas de busca e recuperação** das imagens geradas. (...)

Cláusula Terceira. Da execução dos serviços:

3.1. **Todos os equipamentos**, objeto desta contratação, **deverão ser novos, sem uso**, e estar em funcionamento perfeito e em total condição de utilização. (...)

Cláusula Quinta. Das obrigações da contratada

5.1. São obrigações da Contratada, além de outras prevista neste contrato e na proposta adjudicada:

a) Executar perfeitamente os serviços em conformidade com as ‘Especificações Mínimas’ técnicas, funcionais e de qualidade estabelecidas, observando rigorosamente os prazos fixados; (...)

e) **Treinar** e diligenciar para que seus empregados ou subcontratados tratem com urbanidade os servidores da Contratante;

(...)

1) **Fornecer todo o material de consumo** necessário, inclusive papel, toner etc., conforme ‘Especificações Mínimas’ contidas no Anexo I deste instrumento.

m) Prestar serviços de **assistência técnica e manutenção aos equipamentos**, durante todo o prazo de vigência contratual, sendo que as manutenções preventivas e corretivas incluem a substituição de todos os componentes dos sistemas que apresentem defeitos sem ônus para o Contratante, inclusive mão de obra especializada.

(...)

5.3. Caberá, ainda à Contratada para a perfeita execução dos serviços descritos no Termo de Referência e demais disposições editalícias e demais atividades correlatas, o cumprimento das seguintes obrigações:

(...)

m) Reparar, corrigir, remover reconstruir, trocar ou substituir às suas expensas, no todo ou em parte o equipamento e os serviços efetuados em que se verificarem vício defeitos ou incorreções resultantes da sua execução;

6.8. Em relação à alegação de que os preços analisados por esta Corte de Contas tomaram como parâmetro outros Estados da Federação e podem não representar a realidade local, é impertinente, tendo em vista que três dos cinco preços pesquisados pela unidade técnica para calcular o preço médio de mercado (peça 102, p. 20) foram realizados em órgãos situados em Brasília (STF e STJ) e São Paulo (Superintendência da Receita Federal do Brasil – 8ª Região), com custo de vida superior ao de Porto Alegre/RS, conforme pesquisa publicada na revista Exame (<https://exame.com/brasil/as-cidades-mais-caras-para-viver-no-brasil-2/>).

6.9. Quanto a não ter havido alteração no preço obtido na Concorrência 1/2010, apesar de a execução ter iniciado em 12/06/2012, também não elide a ocorrência de pagamentos com sobrepreço, comprovada mediante as pesquisas realizadas pela unidade técnica, algumas decorrentes de pregões realizados em 2012 (Comando do Exército, Pregão Eletrônico 30/2012 - peça 58, p. 16, do TC 009.147/2013-6) e 2013 (Ministério da Defesa – Pregão Eletrônico 27/2013 - peça 58, p. 17, do TC 009.147/2013-6).

6.10. No que tange ao argumento do Sr. Luiz Alcides Capoani de que a digitalização contratada pelo CAU-RS custou R\$ 0,29 (sem indexação) por digitalização individual de ART e R\$ 0,31 para digitalização conjunta de ARTs (sem indexação) no contrato do Pregão 23/2015, celebrado entre o CAU-RS e a CORAG (cláusula terceira - preço), ou seja, valor acima do contratado pelo CREA-RS R\$ 0,24 (com a atualização do valor R\$ 0,26) (peça 142, p. 9-10), não se identificou documentação comprobatória da alegação na documentação anexa ao recurso de reconsideração (peças 143 a 151).

6.10.1. Além disso, a referida alegação não elide a razoabilidade do critério adotado pela unidade técnica para o cálculo do preço de mercado.

6.11. Em relação à declaração do especialista Wilton Massatoshi Tamane, transcrita à peça 142, p. 10, no sentido de que não existem dois editais com características similares que permitam comparação para avaliar se o preço de mercado está correto, pois sempre existirão diferenciais como quantidade e variedade dos tipos de documentos, formas de acondicionamento, quantidade e tipo de indexadores, local e prazo de execução, se integrado a uma organização e gestão documental do acervo físico e sistemas de **workflow**, entre outros, e que não localizou nenhum contrato com objeto similar no mercado, considera-se que deva ser afastada, pois os serviços contratados são de natureza comum, passíveis de serem licitados por pregão eletrônico, conforme pesquisas realizadas pela unidade técnica (peças 38 e 58), e o responsável não demonstrou a existência de diferenças que impossibilitassem a comparação de preços nos moldes realizados pela unidade técnica.

6.12. Ante o exposto, não podem ser aceitas as alegações dos recorrentes de que este Tribunal não avaliou as peculiaridades do contrato e comparou o preço contratado com o preço de serviços menos complexos.

6.13. Assim, não assiste razão aos recorrentes.

7. Dos acórdãos do TCU no sentido de que os preços registrados por entidades e órgãos públicos não podem ser utilizados como parâmetro único para aferir sobrepreço ou superfaturamento

7.1. Em síntese, a recorrente Digifile transcreve trechos que embasaram o Acórdão 895/2015-TCU-Plenário (peça 137, p. 13), Rel. Min. Vital do Rêgo, o Acórdão 678/2008-TCU-Plenário (peça 137, p. 18), Rel. Min. Marcos Bemquerer, e o Acórdão 3.516/2007-TCU-1ª Câmara (peça 137, p. 25-26), Rel. Min. Aroldo Cedraz, no sentido de que os preços registrados por entidades e órgãos públicos não podem ser utilizados como parâmetro único para aferir sobrepreço ou superfaturamento, pois cada contrato possui suas particularidades e deve ser analisado individualmente, o que entende afastar a ocorrência de débito.

Análise

7.2. As referidas deliberações não elidem a ocorrência de débito, pelas razões expostas adiante.

7.3. Não se questiona que cada contrato deva ser examinado individualmente de acordo com suas peculiaridades, conforme exposto nos acórdãos mencionados pela recorrente Digifile, porém, nos casos de contratação de serviços comuns, como no ora examinado, é possível e desejável a utilização de preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública, cabendo notar que existe a possibilidade de empresas fornecerem orçamentos superestimados na fase que antecede a licitação, conforme os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada do TCU:

Enunciado fundamentado no Acórdão 694/2014-TCU-Plenário, Min. Rel. Valmir Campelo:

Na fixação dos valores de referência da licitação, além de pesquisas de mercado, devem ser contemplados os preços praticados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do art. 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993.

Enunciado fundamentado nos Acórdãos 27/2018-TCU-Plenário e 7074/2020-Primeira Câmara, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler:

As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado.

7.4. Além disso, este Tribunal, a depender das características de cada caso concreto, quando demonstrada a razoabilidade da medida, adota como preço de mercado o preço médio considerados outros contratos celebrados com a Administração Pública, a exemplo do TC 004.056/2015-9, julgado mediante o Acórdão 1.822/2020-TCU-Plenário, em que o preço de mercado dos dormentes para o cálculo de débito foi o preço médio do referido item nos contratos celebrados na Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol) e da Ferrovia Norte Sul (FNS).

7.5. Nesse sentido é o voto condutor do acórdão recorrido:

69. Vale notar que, conforme a jurisprudência do TCU, valores unitários extraídos de outras licitações de serviços de mesma natureza podem servir como referência de preço paradigma para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento (cf. Acórdãos 1.405/2016-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, e 1.488/2016-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo).

70. A nova lei de licitações – Lei 14.133/2021 – igualmente consagrou essa possibilidade ao estipular que valores decorrentes de outros certames e contratos administrativos de objeto semelhante podem ser uma fonte de preços paradigma para elaboração de orçamento-base de licitações (art. 23, § 1º, inciso II,

no caso de contratação de bens e serviços em geral, e art. 23, § 2º, inciso III, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia).

7.6. Ante o exposto, não assiste razão ao recorrente.

8. Da ausência de análise de laudo técnico elaborado por especialista

8.1. A recorrente Digifile alega que o TCU deixou de analisar laudo técnico do especialista em certificação digital e documentos, Sr. Wilton Tamane, com especialidades em scanners de documentos, captura de dados e documentos, soluções de **Enterprise Content Management** (ECM) e imagens de documentos, consultor com certificação CDIA+ e membro do Comitê Técnico de Digitalização da Associação Brasileira de Empresas Usuárias e Fornecedoras de Tecnologias para Gerenciamento de Informação (Abeinfo) (peça 24, p. 31-48, reapresentado à peça 140, p. 6-23).

Análise

8.2. O laudo técnico elaborado pelo Sr. Wilton Massatoshi Tamane foi apresentado primeiramente pelo Sr. Luiz Alcides Capoani (peça 24, p. 32-48) e citado em suas alegações de defesa à peça 24, p. 5-20, peça 67, p. 9-10, e peça 90, p. 13-14. Em sede recursal, foi reapresentado pelos recorrentes Digifile (peça 140, p. 6-23) e Luiz Alcides Capoani (peça 148, p. 1-17), com currículo do parecerista à peça 148, p. 18-20.

8.3. Examinando as instruções às peças 97 e 102, que examinaram as alegações de defesa dos responsáveis, não se verifica análise mencionando expressamente o laudo técnico do Sr. Wilton Tamane, apesar de terem sido examinados os argumentos do citado parecer contidos nas alegações de defesa.

8.4. A jurisprudência do TCU considera que pareceres técnicos elaborados por profissionais contratados pelo defendente, como no presente caso, embora devam ser considerados e examinados, possuem baixo valor probatório (Acórdãos 3.605/2015-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas, e 3.947/2009-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes).

8.5. Ademais, os recorrentes repisam alguns desses argumentos em seus recursos de reconsideração.

8.6. Dessa forma, cabe avaliar se o referido parecer teria o condão de justificar alteração do acórdão recorrido.

8.7. Inicialmente, o parecer (peça 140, p. 6-23) apresenta uma visão das atividades e importância do Crea-RS, bem como da necessidade de prover segurança na certificação da competência técnica de profissionais e empresas e as melhores práticas de gestão documental, que levaram ao projeto de organização e digitalização do acervo documental conduzido pelo CREA-RS (peça 140, p. 7-9) e, em seguida, apresenta os seguintes argumentos:

I) a contratação de serviços difere muito da aquisição de bens em geral, sendo a comparação de produto mais clara, pois confronta especificações que foram previamente definidas no objeto do edital (peça 140, p. 9);

II) em caso de prestação de serviços, principalmente relativos à Gestão de Documentos, a homologação da qualidade de serviços logo após a definição do vencedor do certame é inviável e mais complexa (peça 140, p. 9-10), considerando trecho transcrito do encarte especial do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) intitulado 'Campanha de sensibilização do poder público para criação, implementação e manutenção de arquivos públicos municipais' (peça 140, p. 10-11), do qual se conclui que a responsabilidade do gestor principal pela boa gestão dos acervos do CREA-RS, o que justificaria a contratação e os requisitos técnicos transcritos à peça 140, p. 11-12 e 14-19, do edital da concorrência;

III) havia urgência na contratação em função das condições críticas de segurança e risco de sinistro e, devido ao CREA-RS não dispor de recursos humanos, financeiros e de infraestrutura, não foi possível um levantamento mais acurado de volumes, tipos de documentos, formatos e estado de conservação para uma elaboração mais detalhada do Termos de Referência (peça 140, p. 12);

IV) os editais para contratação de serviços de Gestão Documental e Digitalização têm como escopo de serviços a digitalização com certificação digital por meio de cartórios de registro de documentos, o que era essencial, pois os documentos digitalizados são base para a emissão de certificados com garantia de veracidade do documento digitalizado e, para não incorrer em uma subavaliação da complexidade dos serviços, esses instrumentos preveem uma reserva técnica e financeira para fazer frente a qualquer imprevisto. Assim, empresas que não tomam este cuidado podem acabar comprometendo prazos e nível de qualidade que a contratação de uma empresa com experiência e conhecimento como a Digifile acabou por viabilizar alguns imprevistos no escopo do projeto, como a criação do CAU-RS em 2010/2011 (peça 140, p. 19);

V) nos termos do parágrafo único do art. 55 da Lei 12.378, de 31 de dezembro de 2010, os CREAs deveriam enviar aos CAUs a relação dos arquitetos e urbanistas, arquitetos e engenheiro arquiteto

inscritos, no prazo de 30 (trinta) dias da instalação do CAU, bem como os prontuários, dados profissionais, registros e acervo de todas as ARTs emitidas pelos profissionais e todas os processos em tramitação e foi transcrita a manifestação do CAU-RS à peça 140, p. 20, sobre não ter sido oferecido recurso tecnológico para migração dos dados e o fato de o acervo já estar organizado e o processo de digitalização estar previsto no escopo, que facilitou esta transição sem alteração nos custos de contratação (peça 140, p. 20);

VI) não existem dois editais com características similares que permitam a comparação (peça 140, p. 20-21) e, nesse sentido:

a) a comparação de preços de outros editais (R\$ 0,32, R\$ 0,14, R\$ 0,60, R\$ 0,34) apresentou variação de mais de 400% entre o menor e o maior valor e que requisitos de especificações diferenciadas podem explicar essa diferença (142, p. 11);

b) o edital do CREA-RS previa a digitalização nas instalações da contratada e não nas instalações da contratante e, desta forma, a contratada assume custos adicionais de alocação de área física, custos de energia e infraestrutura. Outro diferencial importante se refere a imputação de multas por danos ou extravios de documentos (peça 140, p. 21; peça 142, p. 11);

c) os custos de indexação são impactados pela quantidade de páginas por documento e que os custos da indexação contratada pelo CREA-RS eram maiores pelos documentos digitalizados conterem menor número de páginas comparado a documentos em processos jurídicos (peça 140, p. 21-22; peça 142, p. 12-13);

d) quando se trata de uma contratação de serviços que possam colocar em risco toda a memória de uma instituição, que não permita a proteção dos direitos autorais de projetos arquitetônicos, que coloquem em risco a integridade de documentos que são as principais evidências em processos, cuidados adicionais são necessários para avaliar somente sob a ótica de menor preço e da economicidade (peça 140, p. 22);

e) existem diferenças de preço em virtude dos impostos municipais, fato que, por si, só impede comparação de serviços de digitalização em outros locais fora de Porto Alegre (peça 140, p. 22);

f) constarem documentos diversos como folhas em formato A3, carteiras profissionais, plantas de projetos de obras, recibos, entre outros, para efeito de digitalização, difere de documentos apresentados sob um mesmo formato, como o fez o TCU, portanto não sendo possível compará-los a este projeto (peça 140, p. 22).

Análise

8.8. A importância das atividades realizadas pelo CREA-RS e a justificativa para a contratação, indicadas nos subitens anteriores I e V, não elidem o superfaturamento, uma vez que não tem correlação com a ocorrência ou não de sobrepreço.

8.9. As alegações de que a contratação de serviços difere muito da aquisição de bens em geral, pois as especificações são previamente definidas no edital não prospera, pois os serviços licitados também são especificados em edital e o argumento não afasta o sobrepreço.

8.10. Os trechos transcritos dos requisitos técnicos (peça 140, p. 11-12 e 14-19) do edital da concorrência também não se aproveitam, pois não demonstram a inexistência de sobrepreço, nem que o objeto da licitação tivesse característica incomum, razão pela qual deveria ter sido realizado pregão eletrônico, da mesma forma que nas demais contratações pesquisadas pelo TCU junto ao STF, Ministério da Fazenda, Comando do Exército e Ministério da Defesa (peça 58 do TC 009.147/2013-6, com dados consolidados na Tabela 3 do voto do Acórdão recorrido - peça 110, p. 9 e peça 102, p. 20).

8.11. A possível urgência na contratação em função das condições críticas de segurança é argumento que não prospera, uma vez que não foi demonstrada, além de não afastar o sobrepreço. Ao contrário, conforme mencionado pela recorrente Digifile, a licitação ocorreu em 2010, mas só começou a ser executada em 2012, o que demonstra a ausência de urgência na prestação do serviço.

8.12. Em relação à necessidade de reserva técnica e financeira para fazer frente a qualquer imprevisto para não comprometer o nível de qualidade, também não prospera, pois todas as empresas precisam ter essa reserva técnica para atender a exigências para nesse sentido que são praxe nos editais e contratos, a exemplo das obrigações da empresa contratada pela Superintendência da Receita Federal para a realização de serviços semelhantes, indicadas na cláusula quinta daquele contrato, transcrita parcialmente a seguir (peça 58, p. 3-4, do TC 009.147/2013-6):

Cláusula Quinta – Das obrigações da contratada

a) Executar perfeitamente os serviços, em conformidade com as ‘Especificações Mínimas’ técnicas, funcionais e de qualidade estabelecidas, observando rigorosamente os prazos fixados; (...)

c) Resolver ou corrigir, às suas expensas e nos prazos estipulados, as imperfeições, omissões ou quaisquer questões pertinentes à execução dos serviços para correção de situações adversas e para o atendimento imediato das reclamações ou solicitações realizadas pela contratante;

m) Prestar serviços de assistência técnica e manutenção aos equipamentos, durante todo o prazo de vigência contratual, sendo que as manutenções preventivas e corretivas incluem a substituição de todos os componentes que apresente defeitos, sem ônus para o Contratante, inclusive mão de obra especializada. (...)

8.13. Sobre o argumento de que não existem dois editais com características similares que permitam comparação, é improcedente, pois, conforme tratado no tópico 6 desta instrução, a recorrente não apresentou elementos que demonstrem características incomuns do serviço contratado relativamente aos contratos de serviços similares pesquisados pela unidade técnica.

8.14. Em relação à comparação de preços de outros editais (R\$ 0,32, R\$ 0,14, R\$ 0,60, R\$ 0,34) apresentar variação de mais de 400% entre o menor e o maior valor, o recorrente não apresentou elementos indicativos de que requisitos de especificações explicariam essa diferença, além de os referidos preços não terem sido utilizados como base para o cálculo do preço de mercado.

8.15. O valor médio unitário utilizado pela unidade técnica tomou como parâmetros os seguintes preços contratados por órgãos públicos para serviços similares:

Quadro 1 – Tabela da unidade técnica de cálculo do valor médio

Órgão	Pregão Eletrônico	Valor	Valor Médio
Supremo Tribunal Federal	45/2009	0,32	0,15
Superior Tribunal de Justiça	98/2009	0,14	
Ministério da Fazenda	GRA/MF/MG 01/2010	0,0977	
Comando do Exército	30/2012	0,1077	
Ministério da Defesa	27/2013	0,10	

Fonte: instrução da AudTCE (peça 102, p. 20).

8.16. Com base nesses valores, contratados com órgãos públicos, e não nos referidos pela recorrente Digifile, foi arbitrado o preço de mercado e apurado o dano ao erário, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Tabela da unidade técnica de cálculo dos débitos

Nota Fiscal	Localização	Quantitativo	Valor pago	Valor ao preço de R\$ 0,15	Débito	Data da Nota Fiscal
3091	peça 35, p. 237	1.147.000	664.686,50	172.050,00	492.636,50	1/12/2012
3291	peça 36, p. 15	198.950	103.823,06	29.842,50	73.980,56	13/3/2013
3460	peça 35, p. 260	147.200	76.817,06	22.080,00	54.737,06	29/5/2013
3503	peça 35, p. 261	162.114	84.600,39	24.317,10	60.283,29	25/6/2013
2861	peça 36, p. 22	985.000	554.126,53	147.750,00	406.376,53	10/7/2013
3541	peça 35, p. 262	228.000	118.982,94	34.200,00	84.782,94	19/7/2013
3612	peça 35, p. 263	229.000	127.341,17	34.350,00	92.991,17	21/8/2013
3661	peça 35, p.264	481.420	263.987,08	72.213,00	191.774,08	10/9/2013

3719	peça 35, p. 265	250.000	136.880,00	37.500,00	99.380,00	8/10/2013
3779	peça 35, p. 266	99.040	54.226,38	14.856,00	39.370,38	8/11/2013

Fonte: instrução da AudTCE (peça 102, p. 20).

8.17. O fato de o edital do CREA-RS prever a imputação de multas por danos ou extravios de documentos (peça 140, p. 21) não afasta a ocorrência dos débitos, tendo em vista que a previsão contratual de multas em caso de descumprimento do contrato é praxe no mercado e que as multas previstas no contrato do Ministério da Fazenda, que chegam a 30% sobre o valor adjudicado, são muito superiores à multa de 5% sobre o valor da contratação da Digifile, conforme transcrito a seguir:

Multas prevista no contrato do CREA-RS com a Digifile	Multas no contrato do Ministério da Fazenda, pesquisado pela unidade técnica (peça 58, p. 8, do TC 009.147/2013-6)
CLÁUSULA SEXTA - DAS PENALIDADES E MULTAS: Ocorrendo atraso injustificado ou com a justificativa não aceita pelo CREA-RS no cumprimento do objeto contratado, incidirá multa moratória de 2% (dois por cento) sobre o valor total do contrato, para cada 10 (dez) dias de atraso. Pela inexecução total ou parcial dos serviços, objeto desta licitação ou pela desistência após a adjudicação, o CREA-RS aplicará as seguintes penalidades: (...) • Multa contratual de 5% (cinco por cento) sobre o valor da contratação, nos casos de constatar-se reiteração da conduta punida com advertência; (...)	CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA. DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E MULTA. 17. 1. Com fundamento nos artigos 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993 e no Decreto nº 3.555/2000, o Fornecedor ficará sujeito, no caso de atraso injustificado, assim considerado pela CONTRATANTE, na execução parcial ou na inexecução da obrigação, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal assegurada a prévia e ampla defesa, às seguintes penalidades: a) Multa de 0,5 % (cinco décimos por cento) ao dia obre o valor adjudicado, no caso de atraso injustificado na entrega do objeto, limitada a incidência a 30 (trinta) dias. Após o trigésimo dia e a critério da CONTRATANTE, poderá ocorrer a não-aceitação do objeto de forma a configurar nessa hipótese inexecução total da obrigação assumida, sem prejuízo da rescisão unilateral da avença; b) Multa de 20,0% (vinte por cento) sobre o valor adjudicado em caso de inexecução parcial da obrigação assumida; e) Multa de 30,0 % (trinta por cento) sobre o valor adjudicado em caso de inexecução total da obrigação assumida; d) Multa de 0,5 % (cinco décimos por cento) ao dia obre o valor adjudicado no caso de não substituição do item que apresentar defeito/impropriedade, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da notificação, limitada a incidência a 10 (dez) dias. Após o décimo dia e a critério da CONTRATANTE poderá ocorrer a não-aceitação do serviço, de forma a configurar nessa hipótese inexecução parcial da obrigação assumida; (...)

Fontes: Contrato do CREA-RS com a Digifile (peça 35, p. 125, do TC 009.147/2013-6) e contrato do Ministério da Fazenda utilizado como referência pela unidade técnica (peça 58, p. 8, do TC 009.147/2013-6).

8.18. Em relação à previsão de digitalização nas instalações da contratada e não nas instalações da contratante e de custos adicionais de alocação de área física, energia e infraestrutura, também não pode ser aceita, uma vez que, conforme o contrato à peça 35, p. 110-127, do TC 009.147/2013-6, a contratada foi remunerada adicionalmente pelos custos de locação do espaço físico, transporte, acondicionamento, arquivamento, rearquivamento e consulta dos documentos, armazenamento das imagens, venda de caixas, dentre outros (peça 35, p. 118-122, do TC 009.147/2013-6), beneficiando-se do aproveitamento da mesma estrutura e recursos humanos para a realização dos serviços de digitalização/ indexação/certificação.

8.19. Sobre o argumento de que os custos de indexação do CREA-RS serem maiores pelos documentos digitalizados conterem menor número de páginas comparado a documentos em processos jurídicos (peça 140, p. 21-22), não pode ser aceito, uma vez que a contratação feita pelo Comando do Exército também demandava indexações individuais, pois se tratavam de documentos relativos aos arquivos da Secção de

Inativos e Pensionistas, envolvendo reestruturação física, digitalização, indexação e disponibilização de imagens (peça 58, p. 16, do TC 009.147/2013-6) e o preço unitário para o mesmo serviço foi de R\$ 0,1077, um quinto do preço contratado pelo CREA-RS (R\$ 0,56).

8.20. Quanto a se tratar de contratação de serviços que poderiam colocar em risco a memória da instituição, proteção dos direitos autorais de projetos arquitetônicos, integridade de documentos que são as evidências em processos, sendo necessários cuidados adicionais que impedem análise somente sob a ótica de menor preço e da economicidade (peça 140, p. 22), todos esses requisitos são necessários nas contratações feitos por outros órgãos públicos.

8.21. A recorrente Digifile não demonstrou haver diferenças regionais desfavoráveis que impactem seu preço em relação aos serviços utilizados como parâmetro de preço (peça 140, p. 22), razão pela qual o argumento não pode ser aceito. Ademais, três dos cinco preços pesquisados pela unidade técnica para calcular o preço médio de mercado (peça 102, p. 20) foram realizados em órgãos situados em Brasília (STF e STJ) e São Paulo (Superintendência da Receita Federal do Brasil – 8ª Região), com custo de vida superior ao de Porto Alegre/RS, conforme pesquisa publicada na revista Exame (<https://exame.com/brasil/cidades-mais-caras-para-viver-no-brasil-2/>).

8.22. Quanto às alegações de constarem no acervo a ser digitalizado documentos diversos como folhas em formato A3, carteiras profissionais, plantas de projetos de obras, recibos, entre outros, não há motivos para refutar o entendimento no voto condutor do acórdão recorrido que assentiu com a unidade técnica que os objetos dos preços extraídos das licitações pesquisadas (peça 58 do TC 009.147/2013-6) eram os mesmos, visto que, nos contratos indicados como paradigma, há um grande quantitativo de documentos a serem digitalizados, o que implica em diversidade de tipos de papel e dimensões dos documentos.

8.23. Ante o exposto, não assiste razão à recorrente.

9. Da responsabilidade da empresa Digifile

9.1. A recorrente Digifile alega que sua responsabilidade deve ser afastada, uma vez que:

- a) a empresa agiu no estrito exercício regular de direito e dentro dos princípios norteadores de uma economia de mercado, desempenhando seu papel de cuidar da saúde financeira da empresa, dos empregos que gera e do lucro que serve para sua subsistência e para a ampliação dos negócios;
- b) a empresa atuou de maneira lícita e transparente, sem práticas abusivas ou antieconômicas;
- c) a responsabilidade pela definição dos serviços a serem contratados e dos preços aceitáveis é da Administração Pública;
- d) a fiscalização e revisão dos serviços prestados pela Digifile foram realizadas pelo CREA-RS, que não encontrou irregularidades na execução dos serviços;

Análise

9.2. A ausência de irregularidades levantadas pela fiscalização do CREA-RS na execução do serviço não elide o superfaturamento causado pelo sobrepreço, razão pela qual não elide o débito.

9.3. Ainda que seja de competência da Administração Pública a definição dos serviços e preços aceitáveis, o art. 884 do Código Civil veda o enriquecimento sem causa, dispondo que:

Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

9.4. A existência de sobrepreço, que levou ao superfaturamento, leva à obrigação de restituir o ganho indevidamente auferido, por implicar em enriquecimento sem causa da contratada.

9.5. Ademais, o art. 19 da Lei 8.443/1992 dispõe sobre a incidência de atualização monetária e juros de mora e da possibilidade de aplicar a multa prevista no art. 57 da referida lei:

Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

9.6. Conforme o voto condutor do Acórdão 2.262/2015-TCU-Plenário, que menciona o Acórdão 3.393/2013-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, materializado o enriquecimento sem causa da contratada, deve haver a devolução dos valores pactuados em excesso, em consonância com os princípios da economicidade, função social do contrato e boa-fé contratual:

33. No tocante à alegada violação do princípio da segurança jurídica, manifestei-me da seguinte forma no voto condutor do Acórdão 3393/2013-TCU-Plenário:

‘(...) 16. A respeito, ressalto que o caso em discussão trata de serviço com sobrepreço devido à superestimativa de quantitativo de mão-de-obra, tendo sido evidenciado vício na formação de preço do

*certame. O sobrepreço viola os arts. 3º e 6º, IX, 'f', c/c o art. 43, IV, da Lei de Licitações e Contratos, bem como o princípio da economicidade e a função social do contrato. Assim, não há que se falar em violação do princípio da segurança jurídica em face da contratação com sobrepreço. Constatada a sua presença no ajuste, o controle deve incidir para promover a adequação necessária. Sendo **materializado o enriquecimento sem causa da contratada, a saída é a devolução dos valores pactuados em excesso, conforme jurisprudência desta Corte (Acórdão 570/2013-TCU-Plenário, 2.069/2008-TCU-Plenário e 1.767/2008-TCU-Plenário e Decisão 680/2000-TCU-Plenário).***

34. Como considerações adicionais, ressalto que a situação analisada nos autos não trata da aplicação retroativa de novos preços referenciais ao contrato. Trata-se de **evitar o enriquecimento sem causa do particular em detrimento da Administração**, nos termos dos princípios da boa-fé contratual e probidade administrativa. Sendo assim, não vislumbro qualquer violação ao princípio da segurança jurídica. (original sem grifos)

9.7. Assim, não assiste razão ao recorrente.

10. Da definição de superfaturamento da nova lei de licitações e contratos (Lei 14.133/2021) (peça 137, p. 31-33)

10.1. A recorrente declara que a nova lei de licitações (Lei 14.133/2021) estabelece critérios claros e rigorosos para a identificação e caracterização de superfaturamento em contratos públicos e que a contratação da Digifile pelo CREA-RS não se caracteriza na descrição de superfaturamento, tornando a condenação equivocada quando baseada em cotações de outros órgãos por serviços distintos.

10.2. Alega que o artigo 6º, inciso LVII, da Lei 14.133/2021 define as hipóteses de superfaturamento decorrentes de processos licitatórios, transcrevendo e comentando seus incisos à peça 137, p. 31-33:

a) Medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas.

10.3. Sobre a alínea 'a', mencionou que todos os serviços foram comprovados, não havendo que se falar em quantidades superiores às executadas.

b) Deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança.

10.4. Quanto à alínea 'b', declara que não se trata de obra, mas de cópias digitalizadas que receberam certificação digital, o que assegura a autenticidade dos documentos, portanto, a qualidade do serviço é inquestionável.

c) Alterações que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado.

10.5. Acerca da alínea 'c', registra que não houve alterações que causassem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato e a Digifile manteve o preço ao longo de toda a execução.

d) Outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços.

10.6. Em relação à alínea 'd', comenta que o valor de R\$ 0,36 por unidade (sem certificação digital) oferecido pela Digifile foi significativamente inferior aos valores das concorrentes Barichello e Prosoft, que apresentaram preços de R\$ 1,58 e R\$ 1,51 por unidade, respectivamente. Portanto, o preço contratado estava em consonância com os parâmetros de mercado e não houve diferença injustificada ou qualquer alteração ao longo do contrato.

10.7. Por fim, a recorrente Digifile reitera que não pode ser questionada uma vez que não se encaixa em qualquer descrição de superfaturamento conforme a legislação vigente.

Análise

10.8. O inciso LVII do art. 6º da Lei 14.133/2021, mencionado pela recorrente Digifile, é expresso no sentido de que o rol de situações elencadas em suas alíneas 'a' a 'd' não é exaustivo, mas meramente exemplificativo, havendo outras situações que caracterizam débito, conforme transcrito a seguir:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

LVII - superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:

a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;

b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;

c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;

d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços; (original sem grifos)

10.9. Dessa forma, os argumentos trazidos pela recorrente de inoccorrência das situações elencadas nas alíneas 'a' a 'd' não elidem a ocorrência do débito, que decorreu do superfaturamento provocado pelo sobrepreço.

10.10. Em relação ao argumento de que o preço oferecido pela Digifile foi significativamente inferior aos valores das licitantes Barichello e Prosoft na Concorrência também não elide o sobrepreço, pois as pesquisas de preços realizadas pela unidade técnica demonstraram que o preço de mercado dos serviços prestados era inferior ao contratado.

10.11. Ademais, a realização de Concorrência em vez de pregão eletrônico e a restrição à competitividade causada pela exigência editalícia de que a fornecedora fosse estabelecida em local próximo à sede do CREA-RS, de modo a atender os prazos de urgência, quando necessários (peça 35, p. 17, do TC 009.147/2013-6) (peça 40, p. 9 do TC 009.147/2013-6), pode ter prejudicado a obtenção de preço alinhado ao de mercado.

10.12. Tendo em vista que os recorrentes não foram condenados por inexecução contratual, as alegações sobre a execução do contrato não se aproveitam.

10.13. Ante o exposto, mesmo à luz da Lei 14.133/2021 (Nova lei de licitações e contratos), permanece caracterizado o superfaturamento.

10.14. Assim, não assiste razão à recorrente Digifile.

11. Da responsabilidade solidária pelo débito

11.1. A recorrente Digifile alega que (peça 137, p. 33-35):

a) a atribuição de responsabilidade solidária à Digifile é equivocada, considerando que é empresa privada cuja maioria dos clientes e receita provêm do setor privado, que sua principal expertise é a guarda e digitalização de documentos, serviços que são prestados com alta qualidade e conforme as melhores práticas de mercado;

b) em contratos públicos, cabe ao gestor público assegurar o bom andamento do contrato e definir os serviços necessários e os preços aceitáveis;

c) não teve qualquer ingerência nas decisões administrativas que levaram à contratação, limitando-se a cumprir as especificações contratuais;

d) atribuir responsabilidade solidária às empresas privadas que atuam de boa-fé é desproporcional e injusto, desestimulando a participação de empresas sérias em contratos públicos;

e) a Digifile forneceu serviços de alta qualidade e complexidade, incluindo a certificação digital dos documentos, que garante autenticidade e integridade. Estes serviços foram prestados conforme as especificações contratuais e auditados pela própria Administração Pública, que não encontrou irregularidades na execução dos serviços.

Análise

11.2. O fato de a empresa ser privada e prestar serviços para empresas em sua maioria privadas não a torna imune de ser responsabilizada solidariamente por eventuais débitos ocorridos em contratos celebrados com entes públicos.

11.3. Apesar de caber ao gestor definir os serviços necessários e os preços aceitáveis, remanesce a responsabilidade da empresa por receber valores acima dos devidos considerando o preço de mercado, razão pela qual foi considerada solidariamente responsável pelo débito.

11.4. Além disso, o art. 884 do Código Civil, que veda o enriquecimento sem causa, não vincula a obrigação de restituir o indevidamente auferido à comprovação de atuação com má-fé.

11.5. O fato de os serviços terem sido prestados também não afasta a solidariedade pelos débitos, uma vez que a condenação foi por superfaturamento decorrente de sobrepreço e não por inexecução contratual.

11.6. Em relação à qualidade dos serviços prestados, não foi questionada na presente TCE, porém, cabe mencionar que, conforme registrado no parágrafo 10 do voto condutor do acórdão recorrido, o CAU-RS, mediante análise amostral, verificou que os documentos digitalizados no âmbito da contratação da Digifile '(...) eram de má qualidade, com trechos ilegíveis, folhas digitalizadas dobradas, entre outras inconsistências' (peça 110, p. 2).

11.7. Destarte, não assiste razão à recorrente.

12. Do enriquecimento ilícito da Administração Pública em detrimento da Digifile

12.1. Em síntese, a recorrente Digifile argumenta que a acusação de superfaturamento não se sustenta, pois todos os serviços foram reconhecidos e atestados, sem evidência de fraude na licitação ou outro aspecto que a desabone, cenário que configura enriquecimento ilícito da administração pública, pois a empresa sofre um prejuízo ao estar sendo penalizada por um serviço validamente prestado (peça 137, p. 35-37).

Análise

12.2. Conforme já exposto no exame de outros tópicos, ainda que os serviços tenham sido prestados e não haja evidências de fraude, estes foram remunerados com sobrepreço, razão pela qual cabe a restituição dos valores acima dos de mercado.

12.3. Ante o exposto, não assiste razão à recorrente Digifile.

13. Da boa-fé e da ausência de erro grosseiro do Sr. Luiz Alcides Capoani

13.1. Em relação ao exame da boa-fé e do erro grosseiro, o recorrente Luiz Alcides Capoani declara que sempre pautou suas ações dentro da mais estrita legalidade e de acordo com os princípios administrativos constitucionais, elencando as seguintes ações (peça 142, p. 13-14):

I) nomeação de servidores do quadro do CREA-RS para compor a Comissão Permanente de Licitação (peça 142, p. 7 e 14);

II) decisões precedidas de pareceres jurídicos e técnicos, que não apontaram sobrepreço e/ou irregularidade (peça 143, p. 3, 11-12 e 18);

III) paralisação da digitalização quando tomou conhecimento da denúncia perante o TCU, como medida cautelar, permanecendo somente o serviço de guarda de documentos (peça 149, p. 14);

IV) atuação em conformidade com a Lei 8.159/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

13.2. Argumenta que, para a aferição da boa-fé do responsável, é necessária a constatação de algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, sendo que, no caso concreto o recorrente agiu com boa-fé e sob os princípios administrativos constitucionais, uma vez que sempre agiu com cautela e sob os pareceres do quadro técnico-administrativo do CREA-RS (peça 142, p. 14).

13.3. Assevera que, dentre as tendências de organização gerencial, encontra-se a primazia pela descentralização das atividades, pois, caso assim não seja, nas palavras do Ministro Walton Alencar Rodrigues, estaríamos a (peça 142, p. 14-15):

Trilhar o caminho em que se responsabiliza o gestor máximo indiscriminadamente por todas as ações praticadas pelos funcionários hierarquicamente inferiores, das quais não teve ciência ou não deveria ter, além de contrariar as modernas tendências de organização gerencial em que se privilegiam a descentralização de atividades e a segregação de funções pode gerar situações desarrastadas em que o representante maior da entidade seja convocado a responder por ato mais mezinho praticado por um subordinado.

13.4. Alega que, com relação ao erro grosseiro, há de se tomar como parâmetro o conceito de homem médio, na verdade, gestor médio. Nesse viés, as decisões do TCU dizem que (peça 142, p. 15):

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.' (Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, Acórdão 2.599/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).

13.5. Com base nesses argumentos, conclui que não se verifica nem dolo nem culpa na conduta do recorrente.

Análise

13.6. Em relação ao recorrente Luiz Alcides Capoani ter nomeado servidores do quadro do CREA-RS para compor a Comissão Permanente de Licitação, é medida de praxe e insuficiente para demonstrar boa-fé e ausência de erro grosseiro.

13.7. Quanto aos pareceres jurídicos e técnicos não terem apontado irregularidade e/ou sobrepreço, examinou-se a documentação anexa (peças 143 a 151) ao recurso do Sr. Luiz Alcides Capoani (peça 142) e os únicos pareceres apresentados foram referentes aos termos aditivos ao contrato (peça 143, p. 2-4, 11-12, 14, 16, 18).

13.8. No que tange ao termo aditivo, celebrado em 30/5/2011, assinado pelo recorrente Luiz Alcides Capoani, foi precedido:



a) quanto ao aspecto técnico, apenas de justificativa singela de duas páginas, que se considera desarrazoada, por sugerir a inclusão e remuneração de serviços que já estavam abrangidos no escopo da contratação, conforme será analisado adiante (peça 143, p. 2 e 4);

b) sobre o aspecto jurídico, de parecer manuscrito ilegível e com poucas linhas (peça 143, p. 3).

13.9. Acerca dos outros pareceres técnicos e jurídicos apresentados pelo recorrente (peça 143, p. 2-4, 11-12, 14, 16, 18), foram breves e referentes à possibilidade de prorrogação da vigência do contrato com a Digifile, a exemplo do seguinte, que concluiu (peça 143, p. 11-12):

Nesse contexto, a prorrogação do ajuste, **se efetivamente existir satisfação com os serviços prestados pela contratada e interesse da Administração**, e uma vez verificado que as condições contratadas permanecem sendo vantajosas ao CREA/RS, é viável, desde que a duração do contrato não ultrapasse a 12 (doze) meses.

Salientamos que a **duração total do contrato** não poderá ultrapassar a **60 (sessenta) meses**. (grifos do original)

13.10. A área técnica solicitou ao fiscal do contrato que informasse de forma objetiva se o contrato atendia de forma satisfatória às necessidades administrativas do CREA-RS (peça 143, p. 14), este assentiu (peça 143, p. 16) e o parecerista jurídico considerou haver elementos para renovação contratual (peça 143, p. 18).

13.11. Ainda que não tenha sido apontado sobrepreço, verifica-se que os pareceres não analisaram devidamente a vantajosidade da celebração dos termos aditivos, o que deveria ter sido objeto de questionamento por um gestor médio antes de celebrar os referidos ajustes (peça 143, p. 9 e 20).

13.12. Ademais, causa estranheza que o recorrente Luiz Alcides Capoani tenha celebrado termo aditivo convencionando o preço de 'R\$ 0,19 por nome' pelos serviços de 'conferência e digitação das informações em **software** de gestão de documentos (SGD) dos nomes de cada profissional, atrelando sempre o profissional a seu número de matrícula', uma vez que esses serviços já eram obrigações previstas no contrato original, que tinha em seu escopo a indexação (peça 35, p. 121, do TC 009.147/2013-6) e o fornecimento de solução completa relativa ao **software** de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED) (cláusula primeira, itens 1.2.10 e 1.2.30 a 1.2.37 do contrato - peça 35, p. 112 e 115-117, do TC 009.147/2013-6).

13.13. Sobre o fato de o recorrente Luiz Alcides Capoani ter paralisado a digitalização, permanecendo somente o serviço de guarda de documentos, quando tomou conhecimento da denúncia perante o TCU (peça 149, p. 149), foi suficiente para evitar novos débitos, mas insuficiente para demonstrar sua boa-fé pelos débitos anteriores.

13.14. Considera-se também que o argumento do gestor de que se preocupou com a gestão e proteção documental, em conformidade com a Lei 8.159/1991, não elide sua falta de zelo em celebrar o contrato com sobrepreço e seus termos aditivos e ordenar os pagamentos com sobrepreço.

13.15. No que tange à alegação de que agiu de forma diligente, de boa-fé e de acordo com os princípios administrativos-constitucionais, embasado nos pareceres do quadro técnico-administrativo do CREA-RS, não apresentou documento que evidenciasse a existência de pareceres técnicos e jurídicos robustos para garantir a obtenção de contratação a preço de mercado.

13.16. Acerca da jurisprudência do TCU de se tomar como parâmetro o conceito de homem médio, considera-se que o recorrente Luiz incorreu em erro grosseiro, pois um gestor médio teria:

I) observado que cabe pregão eletrônico para a contratação de bens e serviços comuns, como os licitados, o qual conduz a preços alinhados aos de mercado;

II) ordenado alterar a cláusula 1.2.18 do edital da Concorrência 1/2010 (peça 36, p. 50, do TC 009.147/2013-6), que exigia que a fornecedora estivesse localizada próxima à sede do CREA-RS, para atender prazos urgentes. Essa exigência restringiu indevidamente a concorrência, violando os artigos 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 6º, da Lei 8.666/1993. Em vez disso, deveria ter sido estipulado um prazo máximo para a entrega dos documentos, pois a proximidade não garante entrega rápida;

III) garantido o cumprimento da determinação ao CREA-RS, contida no subitem 1.6.3 do Acórdão de Relação 553/2010-TCU-Segunda Câmara, de 23/2/2010, relatado pelo Ministro Augusto Sherman, parcialmente transcritas seguir:

1.6. Determinar ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul (Crea/RS) que: (...)

1.6.3 evite incluir nos editais de licitação cláusulas que impeçam ou dificultem a participação dos interessados no certame;

IV) determinado acolher a impugnação feita por um licitante em 10/3/2010 (peça 35, p. 66-73, do TC 009.147/2013-6) contra a cláusula 1.2.18 do edital da Concorrência 1/2010, removendo a exigência de que os licitantes estivessem localizados próximos à sede, uma vez que foi comunicado da determinação contida no item 1.6.3 do Acórdão de Relação 553/2010-TCU-Segunda Câmara mediante o Ofício 361/2010-TCU/Secex-RS, de 2/3/2010 (TC 028.886/2009-6);

IV) tomado providências para garantir que fosse realizada ampla pesquisa de mercado previamente à licitação, em cumprimento à determinação contida no item 1.6.5 do Acórdão de Relação 553/2010-TCU-Segunda Câmara, da sessão de 23/2/2010, transcrita a seguir, sobre o qual foi notificado mediante o Ofício 361/2010-TCU/Secex-RS, de 2/3/2010 (TC 028.886/2009-6):

1.6. Determinar ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul (Crea/RS) que: (...)

1.6.5 realize ampla pesquisa de mercado previamente à realização de suas licitações, balizando-a por quantitativos condizentes com os que serão efetivamente licitados;

13.17. Ainda que houvesse pareceres favoráveis à contratação e seus termos aditivos, o contexto de o recorrente Luiz Alcides Capoani ter sido notificado das determinações contidas no Acórdão de Relação 553/2010-TCU-Segunda Câmara e de não ter adotado providências para evitar que as falhas se repetissem na Concorrência 1/2010, em que se verificou restrição indevida à competitividade e ausência de ampla pesquisa de preços de mercado, contribuiu para que fosse contratada proposta comercial com sobrepreço, o que causou o superfaturamento, incorrendo em erro grosseiro.

13.18. Assim, não assiste razão ao recorrente.

CONCLUSÃO

14. Das análises anteriores, conclui-se que os recorrentes não lograram elidir a responsabilidade pelos fatos que ensejaram suas condenações, tendo em vista que:

I) o fato de a empresa contratada Digifile ter apresentado a proposta de menor preço na Concorrência Pública 1/2010, inferior aos orçamentos obtidos por ocasião da licitação, não afasta a ocorrência de sobrepreço e débito, uma vez que o preço de mercado aferido pela unidade técnica com base em preços contratados por cinco órgãos públicos para serviços em condições similares demonstrou o sobrepreço;

II) os elementos trazidos pela contratada foram insuficientes para demonstrar que o serviço contratado junto à Digifile possuía características e complexidade incomuns, pois os exames comprovaram que elas eram similares a dos contratos pesquisados pela unidade técnica do TCU e que este Tribunal realizou a devida análise;

III) o entendimento de acórdãos do TCU no sentido de que os preços registrados por órgãos públicos não podem ser utilizados como parâmetro único para aferir sobrepreço ou superfaturamento, pois cada contrato possui suas particularidades, não se aplica neste caso, tendo em vista que:

a) a contratação em exame teve como objeto serviços de natureza comum, que poderiam ser licitados mediante pregão, inclusive na modalidade eletrônica, a exemplo das pesquisas da unidade técnica relativas a contratações com objeto semelhante feitas pelo Ministério da Fazenda, Comando do Exército, Ministério da Defesa, STF e STJ;

b) a jurisprudência do TCU considera que, na fixação dos valores de referência da licitação, devem ser contemplados os preços praticados por outros entes da Administração Pública (Acórdão 694/2014-Plenário, Min. Rel. Valmir Campelo), ou seja, é possível utilizá-los como parâmetro de preço de mercado;

c) existem decisões do TCU no sentido de que, a depender das características de cada caso concreto, quando demonstrada a razoabilidade da medida, o TCU pode adotar como preço de mercado o preço médio considerados outros contratos celebrados com a Administração Pública, a exemplo do Acórdão 1.822/2020-TCU-Plenário, Min. Rel. Benjamin Zymler;

IV) apesar de o TCU não ter analisado expressamente o laudo técnico do Sr. Wilton Tamane, os argumentos nele contidos foram mencionados pelos recorrentes e examinados pela unidade técnica e nesta instrução, porém, o referido parecer foi insuficiente para descaracterizar a ocorrência dos débitos;

V) não há elementos para afastar a responsabilidade da Digifile, uma vez que, ainda que a empresa possa ofertar o preço que desejar de acordo com os princípios de livre mercado, que a responsabilidade pela definição de preços aceitáveis seja da Administração Pública; e que o CREA-RS não tenha levantado irregularidades na execução, quando detectado superfaturamento em contrato com ente público, deve haver a devolução dos valores pactuados em excesso, de forma a evitar o enriquecimento sem



causa da contratada, em consonância com o princípios da economicidade, função social do contrato e boa-fé contratual (Acórdãos 2.262/2015-TCU-Plenário e 3.393/2013-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

VI) a definição de superfaturamento disposta no art. 6º, inciso LVII, alíneas 'a' a 'd', da Lei 14.133/2021 (Nova lei de licitações e contratos) é meramente exemplificativa, conforme redação do inciso LVII do referido artigo, não excluindo outras formas de superfaturamento, como o decorrente de sobrepreço;

VII) a responsabilidade solidária da Digifile decorre de ter recebido pagamentos superfaturados, sendo corresponsável pelo débito, solidariamente com Sr. Luiz Alcides Capoani, razão pela qual não se aproveitam os argumentos relativos à responsabilidade do referido gestor e de que a Digifile atuou de forma lícita e executou o contrato;

VIII) não prospera a alegação de que, como o serviço foi executado e não há evidência de fraude, a condenação levaria ao enriquecimento ilícito da Administração Pública, pois se um serviço é executado com sobrepreço, existe enriquecimento sem causa do contratado e dano aos cofres públicos;

IX) não foram apresentados elementos que permitam reconhecer a boa-fé e a ausência de erro grosseiro do Sr. Luiz Alcides Capoani.

14.1 Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento aos recursos interpostos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pela Digifile Tecnologia em Documentos Eireli (CNPJ 05.631.257/0001-65) e pelo Senhor Luiz Alcides Capoani (CPF 306.831.730-49) contra o Acórdão 823/2024-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU:

- a) conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento; e
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes e aos demais interessados.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, recursos de reconsideração interpostos por Digifile Tecnologia em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal e por Luiz Alcides Capoani contra o Acórdão 823/2024-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman), que julgou irregulares as suas contas, imputando-lhes débito e lhes aplicando multa proporcional ao dano ao erário em razão de superfaturamento em contrato de prestação de serviços de guarda, digitalização, indexação e certificação digital de documentos, celebrado entre esta empresa e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul (CREA/RS).

2. Em suas razões recursais, a Digifile Tecnologia em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal sustenta, em síntese, que:

- a) não houve superfaturamento;
- b) existem precedentes do TCU no sentido de que os preços registrados por entidades e órgãos públicos não podem ser utilizados como parâmetro único para aferir sobrepreço;
- c) não foi considerado pelo TCU laudo elaborado por perito especializado, que demonstra a complexidade dos serviços e a compatibilidade dos preços praticados;
- d) a definição do objeto contratual e dos preços aceitáveis cabe ao gestor público, e não houve fraude, conluio ou má-fé por parte da empresa;
- e) exigir a devolução dos valores pagos por serviços prestados regularmente e com qualidade configura enriquecimento ilícito por parte do Poder Público; e



f) a empresa não contribuiu para qualquer irregularidade, mas apenas executou, de forma lícita e conforme o contrato, os serviços contratados.

3. Requer a reforma da decisão do Acórdão 823/2024-Plenário, reconhecendo a legalidade da contratação, com a anulação das penalidades impostas à empresa.

4. Por sua vez, Luiz Alcides Capoani sustenta a inexistência de superfaturamento, a atuação com boa-fé, sem erro grosseiro, e o impacto da Lei 12.378/2010 (fato do príncipe). Requer a retificação do entendimento constante no Acórdão 823/2024-Plenário, com o reconhecimento de que não houve superfaturamento nos preços praticados e o consequente julgamento das contas como regulares, afastando-se a condenação solidária ao ressarcimento de valores e a aplicação de multa.

5. Após analisar os argumentos apresentados pelos recorrentes, a AudRecursos propôs negar provimento aos apelos, concluindo que:

a) o fato de a empresa contratada Digifile ter apresentado a proposta de menor preço na Concorrência Pública 1/2010, inferior aos orçamentos obtidos por ocasião da licitação, não afasta a ocorrência de sobrepreço e débito, uma vez que o preço de mercado aferido pela unidade técnica, com base em preços contratados por cinco órgãos públicos para serviços em condições similares, demonstrou o sobrepreço;

b) os elementos trazidos pela contratada foram insuficientes para demonstrar que o serviço contratado junto à Digifile possuía características e complexidade incomuns, pois os exames comprovaram que elas eram similares às dos contratos pesquisados pela unidade técnica do TCU e que este Tribunal realizou a devida análise;

c) o entendimento de acórdãos do TCU no sentido de que os preços registrados por órgãos públicos não podem ser utilizados como parâmetro único para aferir sobrepreço ou superfaturamento, pois cada contrato possui suas particularidades, não se aplica neste caso, tendo em vista os argumentos abaixo;

d) a contratação em exame teve como objeto serviços de natureza comum, que poderiam ser licitados mediante pregão, inclusive na modalidade eletrônica, a exemplo das pesquisas da unidade técnica relativas a contratações com objeto semelhante feitas pelo Ministério da Fazenda, Comando do Exército, Ministério da Defesa, Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça;

e) a jurisprudência do TCU considera que, na fixação dos valores de referência da licitação, devem ser contemplados os preços praticados por outros entes da Administração Pública (Acórdão 694/2014-Plenário, relator: Ministro Valmir Campelo), ou seja, é possível utilizá-los como parâmetro de preço de mercado;

f) existem decisões do TCU no sentido de que, a depender das características de cada caso concreto, quando demonstrada a razoabilidade da medida, o Tribunal pode adotar, como preço de mercado, o preço médio, considerados outros contratos celebrados com a Administração Pública, a exemplo do Acórdão 1.822/2020-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler;

g) apesar de o TCU não ter analisado expressamente o laudo técnico do Sr. Wilton Tamane, o referido parecer foi insuficiente para descaracterizar a ocorrência dos débitos;

h) não há elementos para afastar a responsabilidade da Digifile, uma vez que, embora i) a empresa possa ofertar o preço que desejar de acordo com os princípios de livre mercado; ii) a responsabilidade pela definição de preços aceitáveis seja da Administração Pública; e iii) o CREA/RS não tenha levantado irregularidades na execução, quando detectado superfaturamento em contrato com ente público; deve haver a devolução dos valores pactuados em excesso, de forma a evitar o enriquecimento sem causa da contratada, em consonância com os princípios da economicidade, função



social do contrato e boa-fé contratual (Acórdãos 2.262/2015-Plenário e 3.393/2013-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

i) a definição de superfaturamento disposta no art. 6º, inciso LVII, alíneas “a” a “d”, da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) é meramente exemplificativa, conforme redação do *caput* do inciso LVII do referido artigo, não excluindo outras formas de superfaturamento, como a decorrente de sobrepreço;

j) a responsabilidade solidária da Digifile decorre do fato de ter ela recebido pagamentos superfaturados, sendo corresponsável pelo débito, solidariamente, com Sr. Luiz Alcides Capoani;

k) não prospera a alegação de que, como o serviço foi executado e não há evidência de fraude, a condenação levaria ao enriquecimento ilícito da Administração Pública, pois, se um serviço é executado com sobrepreço, existe enriquecimento sem causa do contratado e dano aos cofres públicos; e

l) não foram apresentados elementos que permitam reconhecer a boa-fé e a ausência de erro grosseiro do Sr. Luiz Alcides Capoani.

6. O Ministério Público junto ao TCU acompanha a unidade técnica.

7. Inicialmente, ratifico o despacho exarado à peça 157 para conhecer dos recursos de reconsideração, porquanto preenchem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

8. No mérito, acompanho os pareceres precedentes pelo não provimento dos recursos, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

9. De início, é importante mencionar que a contratação da empresa Digifile Tecnologia em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal pelo CREA/RS, no âmbito da Concorrência Pública 1/2010, apresenta diversos indícios de ilegalidade, além de caracterizar descumprimento à determinação proferida no Acórdão 553/2010 – 2ª Câmara, de 23/2/2010, item 1.6.3 (“evite incluir nos editais de licitação cláusulas que impeçam ou dificultem a participação dos interessados no certame”) e à determinação proferida no Acórdão 2807/2009 – 2ª Câmara, item 1.5.1.1¹, ambos deste Tribunal, pois os serviços de digitalização e indexação podem ser considerados comuns, o que tornaria obrigatória a utilização do pregão eletrônico, salvo se houvesse a devida justificativa para a utilização de outra modalidade licitatória, o que não foi o caso.

10. De fato, a exigência de localização próxima à sede do CREA/RS restringiu a competitividade, violando o princípio da ampla concorrência da Lei 8.666/1993. De fato, **a referida exigência acabou restringindo a participação de mais empresas na licitação, tendo em vista que a empresa Digifile foi a única a apresentar proposta, sendo a vencedora do certame** (Ata à peça 35, p. 103, do TC 009.147/2013-6). A ausência de ampla pesquisa de mercado e a escolha inadequada da modalidade de licitação também contribuíram para a contratação a preços excessivos, infringindo os princípios da economicidade e eficiência. Assim, a contratação não está em conformidade com os preceitos legais e constitucionais aplicáveis.

11. A alegação de ausência de superfaturamento também não merece prosperar. De fato, o valor unitário contratado (R\$ 0,56) foi significativamente superior ao preço médio de mercado (R\$ 0,15), calculado com base em contratações realizadas por diversos órgãos públicos. Se considerarmos a contratação contemporânea feita por esta Corte de Contas, o valor contratado pelo CREA/RS foi 828% superior (TCU: R\$ 0,0676/digitalização e CREA-RS: R\$ 0,56/digitalização).

¹ “1.5.1.1. utilize obrigatoriamente, nas licitações destinadas ao fornecimento de bens ou serviços comuns, a modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável, conforme determina o parágrafo primeiro do Decreto nº 5.450/2005, segundo o entendimento do TCU no AC-1700-35/07-P.”



12. Importante destacar que a unidade técnica realizou **comparações de preços com serviços de características e condições semelhantes** contratados por outros órgãos públicos, como o Ministério da Fazenda, o Comando do Exército, o Ministério da Defesa, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Transcrevo, por elucidativo, o seguinte excerto da instrução da AudRecursos (peça 174):

“6.2. Examinando as pesquisas de preço realizadas pela unidade técnica (peça 58 do TC 009.147/2013-6) não se verificam diferenças que afastem a razoabilidade da utilização dos referidos preços para se estabelecer o parâmetro de preço de mercado, pelas razões expostas adiante.

6.3. O argumento de que o preço do contrato firmado entre Digifile e CREA-RS contemplaria o serviço de certificação digital do documento digitalizado e que este implicaria em custo já havia sido apresentado e afastado por este Tribunal, com base no voto condutor do acórdão recorrido, em que o Ministro Relator ponderou que a unidade instrutiva observou que, em sua proposta, a empresa contratada ofertou preço nulo para esse item, ou seja, a inclusão desse serviço não justifica o acréscimo de preço frente ao mercado (peça 110, p. 8).

6.4. Em relação ao argumento de que os registros do CAU e ARTs eram manuscritos e demandavam que cada página fosse indexada individualmente, o que diferenciava de processos como do Tribunal de Contas ou do Superior Tribunal de Justiça, não prospera, tendo em vista que, no caso da contratação feita pelo Comando do Exército, tratava-se de digitalização que também demandava indexações individuais, pois eram documentos relativos aos arquivos da Seção de Inativos e Pensionistas, em condições similares às do CREA-RS, envolvendo reestruturação física, digitalização, indexação e disponibilização de imagens em ambiente web (peça 58, p. 16, do TC 009.147/2013-6) e o preço unitário para o mesmo serviço era R\$ 0,1077, ou seja, o preço contratado (R\$ 0,56), foi mais de cinco vezes maior que o preço obtido pelo Comando do Exército.

(...)

6.6. Quanto às alegações de complexidade em razão das dimensões e do tipo de papel dos documentos a serem digitalizados, considera-se que não há motivos para refutar o entendimento no voto condutor do acórdão recorrido que assentiu com a unidade técnica que os objetos dos preços extraídos das licitações pesquisadas (peça 58 do TC 009.147/2013-6) eram os mesmos, visto que, nos contratos indicados como paradigma, há um grande quantitativo de documentos a serem digitalizados, o que implica em diversidade de tipos de papel e dimensões dos documentos.

6.6.1. A título de exemplo, o Pregão Eletrônico 69/2009 do TCU, em que foi realizada pesquisa de preços de contratação do STF e do STJ (peça 38, p. 19, do TC 009.147/2013-6), previa ‘(...) processamento/digitalização de documentos em papel A0, A1, A2, A3, A4 e ofício de diferentes gramaturas (50-10g/m2) (...)’ (grifo nosso).

13. Outrossim, a jurisprudência do TCU preconiza que “valores unitários extraídos de licitações de outros órgãos envolvendo serviços de mesma natureza podem servir como referência para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento” (Acórdão 823/2024-Plenário, relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), o que não exclui a possibilidade de utilização de preços registrados, mormente, em se tratando de serviços comuns.

14. Dessa feita, as justificativas apresentadas não possuem fundamento técnico ou jurídico suficiente para afastar a constatação de superfaturamento.

15. Por último, a alegação de ausência de responsabilidade da empresa Digifile e de enriquecimento sem causa da Administração Pública também não se sustenta. Com efeito, a empresa, ao receber pagamentos superfaturados decorrentes de sobrepreço, incorreu em enriquecimento indevido às custas do erário público.

16. Embora a Administração Pública seja responsável pela definição dos preços aceitáveis, a Digifile, como contratada, não está isenta de corresponder solidariamente pelo débito, já que se



beneficiou diretamente do superfaturamento, conforme demonstrado pelas pesquisas de preços realizadas pela unidade técnica do TCU, que evidenciaram valores superiores aos de mercado.

17. Além disso, a execução do serviço, mesmo que comprovada, não elimina a obrigação de devolução dos valores pagos em excesso, pois o dano ao erário decorre do sobrepreço praticado. Dessa forma, a condenação da Digifile não configura enriquecimento sem causa da Administração Pública, mas, sim, a correção de um desequilíbrio econômico-financeiro que prejudicou os cofres públicos, em respeito aos princípios da economicidade e da boa-fé contratual.

18. Feitas essas considerações, ante a ausência de novos elementos capazes de infirmar a decisão recorrida, nego provimento aos recursos.

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 14 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1084/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.610/2014-1

1.1. Apensos: 034.643/2014-1; 003.350/2017-7; 001.856/2022-7; 028.692/2016-0; 030.285/2016-0; 003.471/2018-7; 012.439/2017-7; e 005.428/2018-1

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

3. Recorrentes: Digifile Tecnologia em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal (05.631.257/0001-65); Luiz Alcides Capoani (306.831.730-49)

4. Unidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul (CREA/RS)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

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

8. Representação legal: Karine Castro Fortes (OAB/RS 84.304), representando Luiz Alcides Capoani; Cláudio Pacheco Prates Lamachia (OAB/RS 22.356), Leonardo Lamachia (OAB/RS 47.477) e outros, representando Digifile Tecnologia Em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração interpostos por Digifile Tecnologia em Documentos Sociedade Limitada Unipessoal e Luiz Alcides Capoani contra o Acórdão 823/2024-Plenário, que julgou irregulares as suas contas, condenando-os em débito e lhes aplicando multa proporcional ao dano ao erário, em razão de superfaturamento no âmbito do contrato celebrado entre referida empresa e o CREA/RS, tendo por objeto a prestação de serviços de guarda, digitalização, indexação e certificação digital de documentos.

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. 33 da Lei 8.443/1992, em:

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



9.2. comunicar esta decisão aos recorrentes e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1084-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 032.450/2014-1 [Apensos: TC 019.130/2014-7, TC 047.690/2020-8, TC 047.689/2020-0, TC 047.691/2020-4 e TC 047.692/2020-0]

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Prefeitura Municipal de Carrapateira/PB

Responsáveis: Inprel Construções e Serviços Sociedade Limitada Unipessoal (03.757.786/0001-84); José Ardison Pereira (568.445.654-53)

Interessada: Fundação Nacional de Saúde (Funasa) (26.989.350/0001-16)

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO. ATERRO SANITÁRIO. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO, SEM APROVEITAMENTO ÚTIL. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. CONHECIMENTO DO RECURSO DE REVISÃO. DOCUMENTO NOVO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS TRANSFERIDOS E O OBJETO SUPOSTAMENTE EXECUTADO. ARGUMENTOS RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a tomada de contas especial for instaurada por determinação do TCU, proferida em processo de denúncia ou representação apresentada ao Tribunal, o marco inicial para contagem do prazo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória é a data do recebimento da denúncia ou da representação (art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022).
2. A aprovação da prestação de contas pelo órgão repassador dos recursos do convênio não vincula a apreciação da matéria pelo TCU, podendo o Tribunal, nos limites de sua competência constitucional e legal, decidir de forma diversa com base nos elementos probatórios reunidos nos autos.
3. A existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a provar a regular aplicação das verbas federais repassadas por meio de convênio, sendo obrigação do gestor comprovar que o dinheiro repassado foi utilizado para custear o objeto. É necessária a demonstração efetiva do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes de forma, a instrução produzida na Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência de seu diretor e do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peças 159, 160 e 162):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Jose Ardison Pereira (peças 145-146) contra o Acórdão 8064/2018-TCU-2ª Câmara (peça 71, Rel. Min. José Mucio Monteiro).

1.1. A deliberação recorrida, corrigida por inexatidão material pelo Acórdão 11439/2018 - TCU - 2ª Câmara, apresenta o seguinte teor:

9.1 julgar irregulares as contas de José Ardison Pereira e da empresa Inprel Construções e Serviços Eireli, condenando-os ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.1.1 José Ardison Pereira em solidariedade com a empresa Inprel Construções e Serviços Ltda. - ME:

Valor original R\$	Data da Ocorrência
101.880,00	3/10/2011

9.1.2 José Ardison Pereira:

Valor original R\$	Data da Ocorrência
122.375,38	13/12/2010
74.325,65	13/1/2011
101.418,97	3/10/2011

9.2. aplicar a Jose Ardison Pereira e à empresa Inprel Construções e Serviços Ltda. - ME multas individuais de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e R\$ 10.000,00 (dez mil reais), respectivamente, fixando-



lhes o prazo de 15 (quinze) dias da notificação para que comprovem perante o TCU o recolhimento do respectivo valor aos cofres do Tesouro Nacional, o qual deverá ser atualizado monetariamente a partir da data deste acórdão, se pago após o vencimento;

9.3 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.4. remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para as medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial originada de representação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), resultado da conversão, pelo Acórdão 5327/2014-TCU-1.^a Câmara, rel. Ministro Marcos Bemquerer Costa (peça 3), da Representação autuada como TC-019.130/2014-7, apensada aos autos do presente processo. O processo tem por objetivo apurar irregularidades na execução do Termo de Compromisso TC/PAC 607/2009 (Siafi 657553), celebrado entre o município de Carrapateira/PB e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), para a construção de aterro sanitário, com vigência de 31/12/2009 a 26/12/2011 (peça 49, p. 11). A fundação repassou ao município a quantia de R\$ 400.000,00, do total de R\$ 413.371,13 previsto no ajuste.

2.1. O ex-prefeito José Ardison Pereira foi citado em 12/4/2018 (peças 62 e 64) em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos, visto que a obra ficou inacabada e a parcela executada restou sem utilidade, deixando de atingir, portanto, os objetivos previstos no ajuste. Apresentou alegações de defesa (peça 66). De outra parte, a empresa contratada foi chamada aos autos por ter recebido pagamento por serviços não executados, mas não compareceu aos autos nem recolheu o débito, configurando-se sua revelia.

2.2. Constatou-se a inutilidade da parcela executada do objeto do ajuste, como se verifica nos dois últimos relatórios emitidos pela Funasa. No Relatório 511/2012, do TCE/PB, que deu origem à representação encaminhada a esta Corte, o órgão de controle estadual já havia detectado que a obra não se encontrava 'em andamento, mostrando sinais de abandono, ainda existindo serviços desta primeira etapa a serem concluídos' (peça 2, p. 6 do TC 019.130/2014-7, apenso). Na inspeção de 2013 (peça 41, p. 1-8), a equipe da Funasa verificou que as obras estavam paralisadas, com o percentual de execução de 74,53%. Na vistoria realizada em 2015 (peça 55, p. 12-18), a Funasa constatou que alguns serviços executados haviam sido depredados ou danificados pela ação das intempéries, diante do abandono da obra. Atestou, em consequência, a execução de apenas 30,89% da obra, com 0% de atingimento do objeto pactuado, ante a inutilidade da parte concluída.

2.3. A unidade técnica (SecexPB) concluiu que as alegações de defesa apresentadas não descaracterizaram as irregularidades e o débito, razão pela qual propôs rejeitá-las e julgar irregulares as contas do ex-prefeito José Ardison Pereira e da empresa contratada (Inprel Construções e Serviços Ltda.), condenando-os em valores de débito individual e solidário pelo valor total repassado e aplicando-lhes multas (peças 67-69).

2.4. O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 8064/2018-TCU-2^a Câmara, rel. Min. José Múcio Monteiro (peça 71) e, no que interessa à presente análise, julgou irregulares as contas do ex-prefeito ora recorrente, com fulcro no art. 16, III, 'c', da Lei 8.443/92, condenou-o em valores de débito individual (R\$ 122.375,38, em 13/12/2010; R\$ 74.325,65, em 13/1/2011; e R\$ 101.418,97, em 3/10/2011) e solidário (R\$ 101.880,00 [R\$ 400.000,00 x 0,2547], em 3/10/2011), bem como aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da referida lei, no valor de R\$ 20.000,00.

2.5. Foi interposto pelo ex-prefeito José Ardison Pereira recurso de reconsideração (peça 86), ao qual o Tribunal negou provimento por meio do Acórdão 9447/2020-TCU-2^a Câmara, Min. Rel. Raimundo Carreiro (peça 109)

2.6. Irresignado, o responsável acima nominado interpôs o recurso de revisão que será examinado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peças 147 e 148 e do despacho do Ministro Relator Jorge Oliveria de peça 151.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

5. a) preliminar: análise de ofício da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU sob a ótica da Resolução 344/2022/TCU;



6. b) mérito: analisar se há nos autos elementos que comprovam, total ou parcialmente, a execução do Termo de Compromisso TC/PAC 607/09, com ênfase no documento novo apresentado no recurso de revisão (Parecer Financeiro/Funasa/MS 08/2019/SOPRE/SECOV/SUEST/PB, peça 146).

7. **PRELIMINAR**

Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

Análise

7.1. 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.

7.2. 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).

7.3. No caso em análise, a irregularidade atribuída ao recorrente refere-se a não comprovação da regular aplicação dos recursos do Termo de Compromisso TC/PAC 607/2009 (Siafi 657553), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Carrapateira/PB e a Fundação Nacional de Saúde, para a construção do aterro sanitário na cidade, haja vista a autorização de pagamentos por serviços não executados, sendo que a obra restou inacabada e a parcela executada não tem utilidade, nem atingiu os objetivos e benefícios sociais previstos no ajuste, resultando um prejuízo correspondente ao valor total pago à empresa contratada.

7.4. De acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em **16/7/2014** (TC 019.130/2014-7, peça 1, p. 1) data de recebimento da Representação formulada pelo TCE/PB, nos termos do art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022: 'O prazo de prescrição será contado (...) do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas'.

7.5. 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.

7.6. 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/TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

7.7. No caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida nas seguintes datas:

a) 23/9/2014, Acórdão 5327/2014 - TCU - 1ª Câmara (peça 15 do TC 019.130/2014-7), nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução-TCU 344/2022;

b) 1/2/2017, Despacho de Diligência (peça 51), nítido ato de apuração dos fatos, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução-TCU 344/2022;

c) 4/9/2018, Acórdão 8064/2018-TCU-2ª Câmara (peça 71), nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução-TCU 344/2022; e

d) 8/9/2020, Acórdão 9447/2020 – TCU – 2ª Câmara (peça 109), nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução-TCU 344/2022.

7.8. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a 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.

8. **MÉRITO**

9. **Avaliar se há nos autos a comprovação da correta aplicação dos recursos do TC/PAC 607/2009 (construção de aterro sanitário no município de Carrapateira/PB), com ênfase no documento novo apresentado no recurso de revisão (Parecer Financeiro/Funasa/MS 08/2019/SOPRE/SECOV/SUEST/PB, peça 146).**

Argumentos

9.1. O recorrente alega que houve a devida e justa aprovação das contas do referido ajuste pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, contudo, o parecer que aprovou as contas não foi remetido a esta Corte de Contas (peça 145, p. 7 e peça 146).



9.2. Menciona o Relatório de Visita Técnica 3, datado de 14 de dezembro de 2018 (Sei 0949516), o qual informa que a execução física e o cumprimento do objeto pactuado estão com 100%, e faz a seguinte observação (peça 145, p. 8):

'Percentual de Execução Física e Objeto Pactuado, em relação ao Valor Licitado 100, 00% (No que se refere aos Aspectos Técnicos. 6.2). Portanto, somos de Parecer Favorável a Aprovação da Prestação de Contas Final do Termo de Compromisso Nº TC/PAC- 0607/2009- RESÍDUOS SÓLIDOS, no Valor Total de R\$411.166, 13 (Quatrocentos e Onze Mil Cento e Sessenta e Seis Reais e Treze Centavos), conforme demonstrado acima. Tendo em vista as Constatações do Funcionamento, Operação e Manutenção pelo Município, tornando assim, o Sistema de Resíduos Sólidos Operacional, dando ETAPA ÚTIL aos Serviços e Obras Executados pelo Município de Carrapateira/PB. Entendendo que houve uma boa e regular aplicação dos recursos liberados da Funasa.'

9.3. Demonstrada a boa e regular aplicação das verbas afetas ao objeto do TC/PAC 607/2009, nos moldes previstos no plano de trabalho, o recorrente afirma ser necessário tornar insubsistentes os Acórdãos 8604/2018 e 9447/2020 – TCU-2ª Câmara e arquivar os autos, tendo em vista a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (peça 145, p. 10).

9.4. Nesse contexto, considerando que foi demonstrada a aplicação de 100% dos recursos repassados e que o sistema de abastecimento estava em funcionamento, pede-se que o débito e multa imputados aos responsáveis sejam totalmente afastados para que as presentes contas sejam julgadas regulares ou regulares com ressalva.

Análise

9.5. O recorrente alega que houve a devida e justa aprovação das contas pela Funasa. Todavia, a despeito dessa nova conclusão do órgão concedente, cabe ressaltar que a ausência de comprovação do nexo de causalidade entre os valores federais transferidos e o objeto dito executado obsta o provimento do recurso de revisão.

9.6. Veja-se que o ex-prefeito ora recorrente foi citado em virtude da não comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos, visto que a obra ficou inacabada e a parcela executada restou sem utilidade, deixando de atingir, portanto, os objetivos previstos no ajuste. A empresa contratada, por sua vez, foi chamada aos autos por ter recebido pagamento por serviços não executados.

9.7. O recorrente apresenta nesta etapa processual documento contendo o Parecer Financeiro/Funasa/MS 08/2019/SOPRE/SECOV/SUEST/PB sobre o TC/PAC 0607/09 (peça 146) no intuito de comprovar a boa e regular gestão dos recursos públicos.

9.8. Entretanto, o referido documento salienta que (peça 146, p. 3 item 8, grifos adicionados) **'a reanálise foi procedida com base nos anexos encaminhados pela conveniente...os quais evidenciam regularizações das impropriedades/irregularidades...não tendo sido analisado nenhum documento fiscal original, nem a veracidade das despesas, não constando no processo nenhum relatório de acompanhamento 'in loco' da execução financeira'**.

9.9. A despeito da aprovação tardia das contas pelo órgão concedente, sobressai que o nexo de causalidade das despesas não se encontra estabelecido nos presentes autos e também não foi suprido pelo documento de reanálise da Funasa trazido aos autos pelo recorrente. A propósito, o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União é no sentido de que a execução física do objeto, por si só, não leva à conclusão pela regularidade da despesa, especialmente quando não resta comprovado o nexo causal entre a execução financeira da despesa e a execução da obra, em razão de a obra poder não ter sido executada pela beneficiária do pagamento.

9.10. Nesse sentido, extrai-se da ferramenta 'Jurisprudência Seleccionada' no portal do TCU:

10. *'A mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste.*

11. **Acórdão 5170/2015-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES**

12. *Para a comprovação da regular aplicação de recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento congênere, não basta a demonstração de que o objeto pactuado foi executado, mas que foi realizado com as verbas transferidas para esse fim.*

13. **Acórdão 8448/2021-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES**



14. A existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a provar a regular aplicação das verbas repassadas por meio de convênio, sendo obrigação do gestor comprovar que o dinheiro repassado foi utilizado para custear o objeto. É necessária a demonstração efetiva do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.
15. **Acórdão 2864/2013-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO**
16. A execução física do objeto, isoladamente considerada, não demonstra que os recursos foram geridos corretamente, devendo-se comprovar o nexo causal entre os repasses e os documentos referentes às despesas de execução.
17. **Acórdão 6968/2014-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS**
18. A existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados, quando não ficar caracterizado o nexo de causalidade.
19. **Acórdão 852/2014-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO'**
 - 19.1. De modo a ilustrar esse entendimento, transcreve-se do Voto condutor do Acórdão 3223/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa (grifos acrescidos):
'18. Noutras palavras, a execução física da avença, por si só, não confere regularidade aos gastos efetuados. É preciso atestar que as ações foram custeadas com recursos do ajuste, em escorreita execução financeira, sob pena de não se confirmar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida (ver, entre outros, o Acórdão 9.580/2015 - 2 Câmara). Em síntese, em tema de convênio, deve ser evidenciada a execução física, a financeira e o nexo de causalidade entre uma e outra.'
 - 19.2. 19. Ora, no caso dos autos, mesmo que se considere o implemento total do ajuste (execução física), não há como comprovar que o empreendimento foi custeado com recursos federais (execução financeira e liame de causalidade)'Com efeito, é dever do responsável realizar nos autos a comprovação do nexo de causalidade, sobretudo considerando o longo período transcorrido entre as vistorias contemporâneas ao término da vigência do instrumento de repasse e aquela vistoria considerada no documento de reanálise do ajuste que, muito posteriormente – meados de 2018 –, atestou uma execução de 100% do objeto pactuado, sem, contudo, amparar-se em documentos financeiros que comprovassem a vinculação dos valores federais em questão com a conclusão do aterro sanitário. Nesse sentido, transcreve-se do Relatório da decisão recorrida a respeito dos pareceres da Funasa que anteriormente haviam registrados a paralisação e abandono dos serviços, em que pese tenham sido inteiramente pagos à empresa contratada (peça 73, p. 2-3, grifos adicionados):
'16. Na vistoria realizada em 2011, o TCE/PB já constatara a paralisação dos serviços dessa obra, além de sinais de abandono das obras (peça 2, p. 3-4, do TC 019.130/2014-7, anexo), inclusive as evidências fotográficas produzidas pela Corte Estadual não deixaram dúvidas sobre a dita paralisação naquele instante.
 17. A Fundação Nacional de Saúde, por sua vez, em 28/10/2015 produziu o Relatório de Visita Técnica (peça 55, pp. 12-18), que registrou a execução de 30,89% de execução e 0% de atingimento do objeto conveniado, trazendo os mesmos argumentos de que a obra fora paralisada e abandonada, sujeita, portanto, à ação do tempo, intempéries e depredação.
 18. Inclusive, o Exmo. Ministro Relator José Múcio Monteiro, em seu Voto (peça 60) que culminou com a realização da presente citação, deixara claro o seu entendimento, **in verbis**:
 Isso não significa, por outro lado, que a empresa não deva ser responsabilizada pela não consecução do objeto do convênio, visto que o aterro sanitário não foi concluído e está sem utilização, apesar de a prefeitura ter efetuado o pagamento integral pelos serviços contratados.'
 - 19.3. Cumpre ainda reproduzir trecho da instrução da unidade técnica que analisou os documentos financeiros constantes dos autos (peça 47, p. 5-6, grifos adicionados):
'20. Os boletins de medição, notas fiscais, recibos, empenhos e guias de recolhimento dos tributos federais incidentes sobre a obra (peça 25, p. 11-56) não confirmam, por si sós, que a empresa contratada foi quem realizou os serviços. Especialmente porque a obra não foi cadastrada no INSS (CEI), que pudesse vincular ela, via cadastro, aos recolhimentos tributários e aos funcionários.
 21. A Instrução Normativa RFB 971, de 13/11/2009 (arts. 331 e 332), exige que a nota fiscal informe o Cadastrado da Obra no INSS (CEI) e que seja elaborada folha de pagamento específica para cada obra, além do respectivo resumo geral, bem como a GFIP com as informações específicas para a obra, relacionando todos os empregados alocados na prestação de serviços, observando o disposto no art. 135

da mesma norma. A dita norma (art. 334) também obriga a empresa a guardar essa documentação pelo prazo de dez anos.

22. Porém, além de as notas fiscais apresentadas não mencionarem o CEI da obra, consulta a bases de dados públicas revelou a inexistência de obra cadastrada no INSS, entre 2010 e 2011 (peça 42), em nome da Inprel. Portanto, mantém-se não demonstrado que a obra foi construída pela empresa contratada.

19.4. Como se observa dos documentos presentes nos autos, essas irregularidades não foram descaracterizadas pelo responsável ora recorrente. Cabe reiterar que o longo período transcorrido até a vistoria que atestou a execução física do ajuste dificulta o estabelecimento do nexo causal entre os valores federais do ajuste e o objeto dito executado (aterro sanitário), que pode ter sido concluído com recursos de fontes diversas, circunstância que não está comprovada nos autos e que, com a devida vênia, compromete a aceitação isolada pelo TCU das conclusões do órgão concedente expressas no documento de reanálise das contas apresentado no recurso de revisão (peça 146).

19.5. O Parecer ora apresentado realizou visita técnica em 14/12/2018 (peça 146, p. 3) e a vigência do TC/PAC 607/2009 foi de 31/12/2009 a 26/12/2011, ou seja, a referida visita **in loco** foi bastante extemporânea, não sendo hábil a confirmar que os recursos transferidos foram de fato empregados na obra objeto do termo de compromisso, ante a não comprovação financeira do ajuste.

19.6. A propósito, vale lembrar que em 2015 a obra foi vistoriada e considerada inconclusa em qualquer etapa útil, ademais, abandonada pela empresa contratada. Nesse contexto, sem a comprovação nos autos das despesas realizadas para a conclusão e o indispensável nexo de causalidade com o aterro sanitário vistoriado, com vênias, não se pode acolher, por si, a derradeira conclusão da Funasa no sentido de que o objeto pactuado foi concluído.

19.7. Ademais, a reanálise do ajuste pela Funasa em 14/12/2018 é posterior à citação do recorrente nos presentes autos e não está respaldada nos documentos comprobatórios das despesas necessárias à dita conclusão do aterro sanitário, além de ser muito posterior ao término da vigência do ajuste. Novo relatório de visita técnica, datado de 14/12/2018, referenciado e que atesta uma execução física de 100% do objeto.

19.8. Assim, verifica-se uma pretensão do recorrente amparada unicamente na reanálise do ajuste pelo órgão concedente e sua nova conclusão pela execução física de 100% do objeto, todavia, sem trazer aos autos quaisquer documentos que permitam vincular despesas realizadas com os valores do ajuste ao objeto dito verificado.

19.9. Nesse contexto, é plausível que após quase sete anos do término da vigência do ajuste tenha sido concluído no município um aterro sanitário, inclusive na mesma localidade especificada no TC/PAC 607/09, conforme vistoria da Funasa realizada em meados de 2018 que embasou a reanálise das contas apresentada no recurso de revisão ora analisado. Todavia, o que não se comprova nos autos é que tal objeto tenha sido concluído com os valores federais em questão, os quais foram inteiramente pagos logo na assinatura do contrato a uma empresa que abandonou aquela obra sem realizar qualquer parcela útil do objeto, conclusão prevalecente na vistoria da Funasa realizada em meados de 2015.

19.10. Nesse sentido, cumpre registrar que o TCU **não** está vinculado aos pareceres da Funasa ante o princípio da verdade material e da supremacia do interesse público. Assim, verifica-se que o parecer apresentado não se presta a comprovar a origem dos recursos aplicados, para fins de estabelecimento do indispensável nexo de causalidade. Nesse sentido, extrai-se da ferramenta 'Jurisprudência Seleccionada' no portal do TCU:

20. 'Os relatórios técnicos de vistoria do tomador de contas possuem presunção de veracidade e legitimidade, mas não vinculam o TCU, que é a instância julgadora das contas.

21. **Acórdão 7464/2015-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER**

22. O fato de as contas terem sido aprovadas no âmbito da entidade concedente, ou de a entidade ter dispensado a reposição de verbas, em nada vincula entendimento divergente na apreciação da matéria pelo TCU.

23. **Acórdão 4221/2010-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER**

24. A aprovação da prestação de contas pelo órgão repassador dos recursos do convênio não vincula a apreciação da matéria pelo TCU, podendo o Tribunal, nos limites de sua competência constitucional e legal, decidir de forma diversa com base nos elementos probatórios reunidos nos autos.

25. **Acórdão 10846/2018-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS**

26. O TCU, em sede de análise de prestação de contas de convênios, exerce sua competência de forma independente e não se vincula a pareceres de concedentes ou repassadores de recursos públicos federais ou a decisões de Tribunais de Contas Estaduais.

27. **Acórdão 2245/2014-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE'**

27.1. Portanto, as razões recursais e o documento novo apresentados neste momento são insuficientes para alterar o julgamento pela irregularidade das contas e afastar o débito e a multa cominados na decisão recorrida.

CONCLUSÃO

a) 5. Da análise dos argumentos, conclui-se pela negativa de provimento ao recurso, visto que:

b) 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 no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999; e

c) b) o documento novo apresentado, embora seja uma reanálise do ajuste pelo órgão concedente conclusiva pela aprovação, não é suficiente para descaracterizar as irregularidades e o débito apurados nesta tomada de contas especial, haja vista não ter sido comprovado o nexo de causalidade entre a execução física e a execução financeira do ajuste;

d) c) o Parecer Financeiro/Funasa/MS 08/2019/SOPRE/SECOV/SUEST/PB sobre o TC/PAC 607/09 (peça 146) atesta apenas a execução física sem realizar a análise da execução financeira, tampouco o recorrente trouxe aos autos documentação comprobatória das despesas realizadas para a conclusão do objeto dito vistoriado;

e) d) a execução física do objeto não dispensa a comprovação do nexo de causalidade com os valores repassados no âmbito do ajuste, sobretudo considerando o longo período transcorrido desde o término da vigência até a derradeira vistoria que embasou a reanálise das contas pelo órgão concedente, de modo a afastar a hipótese de conclusão do objeto com recursos proveniente de fontes diversas, consoante jurisprudência pacífica do TCU; e

f) e) o princípio da independência das instâncias assegura a possibilidade de conclusão do Tribunal diversa do órgão concedente a respeito da execução do objeto quando os elementos probatórios dos autos sejam insuficientes para realizar a comprovação da execução financeira do objeto e estabelecer o nexo de causalidade que é essencial para a comprovação da regular aplicação dos recursos perante a Corte de Contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

g) 6. Ante o exposto, submete-se a análise do presente recurso de revisão interposto por José Ardison Pereira contra o Acórdão 8064/2018-TCU-2ª Câmara à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

c)

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por José Ardison Pereira, ex-prefeito de Carrapateira/PB (gestões 2005-2008 e 2009-2012), contra o Acórdão 8.064/2018-2ª Câmara (corrigido, por inexatidão material, pelo Acórdão 11.439/2018-2ª Câmara e mantido pelo Acórdão 9.447/2020-2ª Câmara), que julgou irregulares as suas contas, condenou-o em débito e lhe aplicou multa, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 607/2009, que teve por objeto a construção de aterro sanitário no município.

2. O ajuste vigorou de 31/12/2009 a 26/12/2011, tendo sido repassado ao município o montante de R\$ 400.000,00 em recursos de origem federal.

3. A tomada de contas especial originou-se de representação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), no âmbito do TC 019.130/2014-7 (apenso).
4. Neste Tribunal, o responsável foi devidamente citado, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos, ante a inexecução parcial das obras e da inutilidade da parcela executada. Além disso, a empresa Inprel Construções e Serviços Sociedade Limitada Unipessoal foi chamada aos autos por ter recebido pagamento por serviços não executados, permanecendo silente e, portanto, foi considerada revel para todos os efeitos.
5. Ante a rejeição das alegações de defesa do ex-prefeito e a revelia da sociedade empresarial, por meio do Acórdão 8.064/2018-2ª Câmara (relator: Ministro José Múcio Moneiro), as contas dos responsáveis foram julgadas irregulares, com a imputação do débito correspondente e a aplicação de multa proporcional ao dano ao erário.
6. O ex-prefeito interpôs recurso de reconsideração contra o Acórdão 8.064/2018-2ª Câmara, e o apelo foi conhecido com a negativa de provimento, mantendo-se a decisão recorrida (Acórdão 9.447/2020-2ª Câmara, relator: Ministro Raimundo Carreiro).
7. Neste recurso de revisão, o recorrente sustenta, em síntese, que houve a devida e justa aprovação das contas pela Funasa, conforme parecer que ainda não havia sido remetido a esta Corte de Contas (peças 145 e 146). Além disso, faz menção a relatório de visita técnica realizada pela Funasa em 14/12/2018, que teria atestado a execução física e o cumprimento do objeto pactuado em 100%.
8. Assim, considerando ter demonstrado a aplicação da integralidade dos recursos repassados e que o sistema de abastecimento estava em funcionamento à época da última visita da Funasa, requer o afastamento do débito imputado e da multa aplicada aos responsáveis, com o julgamento das contas pela regularidade ou regularidade com ressalva.
9. Após analisar os argumentos apresentados pelo recorrente, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do recurso de revisão, para lhe negar provimento, concluindo que é acertada a responsabilização do ora recorrente, visto que os novos documentos trazidos aos autos não comprovam o nexo de causalidade entre os valores federais transferidos e o objeto supostamente executado. Além disso, aponta jurisprudência deste Tribunal, no sentido da não vinculação aos pareceres da Funasa, ante o princípio da verdade material e da supremacia do interesse público.
10. O Ministério Público junto ao TCU acompanhou integralmente as conclusões da unidade instrutora.
11. Passo a decidir.
12. Ratifico o despacho exarado à peça 151 para conhecer do recurso de revisão, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.
13. No mérito, acompanho, em essência, os pareceres precedentes pelo não provimento do recurso, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.
14. Quanto à prescrição, uma vez que as decisões proferidas nestes autos foram anteriores à vigência da Resolução-TCU 344/2022 e que o acórdão condenatório transitou em julgado há menos de cinco anos, faz-se necessária a sua aferição, conforme disposto no art. 10, *caput* e parágrafo único, do mencionado normativo.
15. Nos termos do art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022 e da jurisprudência deste Tribunal, (a exemplo do Acórdão 10.681/2023-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto



Augusto Sherman), o marco inicial para a contagem da prescrição deve ser a data de recebimento da representação formulada pelo TCE/PB, em **16/7/2014** (peça 1, p. 1, do TC 019.130/2014-7).

16. Já os eventos processuais seguintes, elencados pela unidade instrutora no relatório que acompanha esta decisão, configuram marcos interruptivos tanto da prescrição ordinária como, por consequência, da intercorrente, conforme o disposto no art. 5º, inciso IV, de referida resolução. Nesse sentido, acertada a avaliação da AudRecursos quanto à inoccorrência da prescrição nos presentes autos.
17. No mérito, não há reparos na decisão vergastada.
18. O Parecer Financeiro/Funasa/MS 08/2019/SOPRE/SECOV/SUEST/PB (peça 146), emitido em 18/1/2019, que promoveu a reanálise da prestação de contas do TC/PAC 607/20090 e concluiu pela sua aprovação, faz referência ao Relatório de Visita Técnica 3, de 14/12/2018, **não trazido aos autos**, no qual teria sido concluído o seguinte (peça 146, p. 3):

“7. Observa-se que foi elaborado novo Relatório de Visita Técnica ‘3’, datado de 14/12/2018 (Sei 0949516), no qual informa que a execução física e o cumprimento do objeto pactuado estão com 100%, e faz a seguinte observação: ‘Percentual de Execução Física e Objeto Pactuado, em relação ao Valor Licitado é 100, 00%. No que se refere aos Aspectos Técnicos. 6.2). Portanto, somos de Parecer Favorável a Aprovação da Prestação de Contas Final do Termo de Compromisso Nº TC/PAC0607/2009- RESÍDUOS SÓLIDOS, no Valor Total de R\$411.166, 13 (Quatrocentos e Onze Mil Cento e Sessenta e Seis Reais e Treze Centavos), conforme demonstrado acima. Tendo em vista as Constatações do Funcionamento, Operação e Manutenção pelo Município, tornando assim, o Sistema de Resíduos Sólidos Operacional, dando ETAPA ÚTIL aos Serviços e Obras Executados pelo Município de CARRAPATEIRA/PB. Entendendo que houve uma Boa e Regular Aplicação dos Recursos Liberados da FUNASA.ESSE É NOSSO PARECER TÉCNICO. SMJ.’.” [destaquei]

19. Além disso, o parecer financeiro informa que:

“8. A reanálise da prestação de contas foi procedida com base nos anexos encaminhados pela conveniente, Parecer Financeiro nº 51/2018/Setor de Prestação de Contas/Suest/PB (Sei 0579113), Relatório de Visita Técnica ‘3’ (Sei 0949516) e Ofício (Sei 0949529), os quais evidenciam regularizações das impropriedades/irregularidades mencionadas no Parecer Financeiro nº 30/2017/Setor de Prestação de Contas/Suest-PB, não tendo sido analisado nenhum documento fiscal original, nem a veracidade das despesas, não constando no processo nenhum relatório de acompanhamento ‘in loco’ da execução financeira, como também foram observados a Portaria Interministerial nº 127/08, 507/2011, 464/2016 e o Artigo 116 da Lei 8.112/90.” [com destaques ao original]

20. Portanto, o próprio documento ressalta que não fora analisado nenhum documento fiscal original, nem a veracidade das despesas, não constando do processo nenhum relatório de acompanhamento *in loco* da execução financeira. Tais informações não permitem, dessa forma, o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e os serviços supostamente concluídos, o que é essencial para o ateste da regularidade das contas dos responsáveis.
21. Rememoro que o TCE/PB realizou vistoria nas obras em 2011, momento em que foi constatada a paralisação dos serviços, além de sinais de abandono (peça 2, p. 3-4, do TC 019.130/2014-7). Em 28/10/2015, a Funasa, por sua vez, emitiu relatório de visita técnica em que registrou a execução de 30,89% da obra, sem atingimento do objeto pactuado, informando



novamente a situação de paralisação e abandono, ante a ação do tempo, intempéries e depredação (peça 55, p. 12-18).

22. Como bem destacou a unidade instrutora e o MPTCU, a visita técnica realizada pela Funasa somente em **14/12/2018**, bastante extemporânea em relação ao período de vigência do Termo de Compromisso e à visita de 2015, pode, inclusive, indicar que as obras tenham sido concluídas com recursos de fontes diversas (mormente diante da ausência de documentos financeiros comprobatórios nos autos), o que leva esta Corte de Contas a conclusão diversa do órgão concedente.
23. Importa reforçar que o TCU não está vinculado aos relatórios técnicos de vistoria do tomador de contas, em especial quando não se prestam a comprovar a origem dos recursos aplicados e, conseqüentemente, o nexo de causalidade, dada a competência constitucional deste para o julgamento das contas, podendo decidir de forma diversa, com base nos elementos probatórios reunidos nos autos.
24. Ademais, apesar de haver notícia na *internet*, datada de 2018, no sentido de que o aterro sanitário de Carrapateira/PB – que operava de maneira irregular de 2013 a 2016 – teria sido recuperado a partir de 2017 pela nova gestão e que teria sido solicitada a licença de operação para a sua regular utilização (<https://www.radarsertanejo.com/2018/04/19/prefeitura-emite-nota-sobre-o-destino-dos-residuos-solidos-de-carrapateira/>), também foi noticiado, em 2024, que o Ministério Público do Estado da Paraíba havia instaurado o Inquérito Civil Público 001.2023.096012, a fim de investigar possíveis irregularidades relacionadas ao aterro, que não estaria em funcionamento, apesar da transferência de recursos da Funasa para a execução das obras (<https://paraibaja.com.br/prefeitura-na-pb-recebe-recursos-para-aterro-sanitario-mas-local-segue-desativado/>).
25. Portanto, não havendo nos autos documentos comprobatórios que possam estabelecer o nexo de causalidade entre as supostas obras concluídas e os recursos federais transferidos, e não sendo possível, nem mesmo, atestar se os serviços foram efetivamente executados, deve ser negado provimento ao recurso.

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 14 de maio de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1085/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.450/2014-1
- 1.1. Apensos: 019.130/2014-7; 047.690/2020-8; 047.689/2020-0; 047.691/2020-4; e 047.692/2020-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Interessada/Responsáveis/Recorrente:
 - 3.1. Interessada: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16)
 - 3.2. Responsáveis: Inprel Construções e Serviços Sociedade Limitada Unipessoal (03.757.786/0001-84); José Ardison Pereira (568.445.654-53)
 - 3.3. Recorrente: José Ardison Pereira (568.445.654-53)



4. Unidade: Prefeitura Municipal de Carrapateira/PB

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Mucio Monteiro

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

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

8. Representação legal: Fabiola Marques Monteiro (OAB/PB 13.099), Arthur Monteiro Lins Fialho (OAB/PB 13.264) e outros, representando Wladimyr Oliveira de Almeida, Inprel Construções e Serviços Sociedade Limitada Unipessoal; Bruno Lopes de Araújo (OAB/PB 7.588-A), John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros, representando José Ardison Pereira

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão interposto por José Ardison Pereira, ex-prefeito de Carrapateira/PB, contra o Acórdão 8.064/2018-2ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas, condenou-o em débito e lhe aplicou multa, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 607/2009, que teve por objeto a construção de aterro sanitário no Município de Carrapateira/PB.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169 e 288 do Regimento Interno do TCU, em:

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

9.2. comunicar esta decisão ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Carrapateira/PB e à Fundação Nacional de Saúde;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1085-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 015.379/2024-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: 28º Batalhão de Caçadores.



Responsável: Vilson Alves de Oliveira (127.216.385-72).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXÉRCITO BRASILEIRO. PAGAMENTOS INDEVIDAMENTE TRANSFERIDOS, APÓS CESSAÇÃO DOS DIREITOS REMUNERATÓRIOS EM RAZÃO DA NÃO COMUNICAÇÃO DO FALECIMENTO DE BENEFICIÁRIO. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DOS RECURSOS APÓS O ÓBITO DO BENEFICIÁRIO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Incluo, como parte integrante deste Relatório, e transcrevo, a seguir a instrução de peça 67, que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 68-69) da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), assim como o parecer do MPTCU (peça 70):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo 28º Batalhão de Caçadores, em desfavor de Vilson Alves de Oliveira, em razão da apropriação indevida de valores recebidos pela sua genitora e ex-pensionista militar Irdelita Alves dos Santos, após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, em 18/12/2020 (peça 10), tendo sido apurado pelo tomador de contas, em seu relatório, um prejuízo no valor de R\$ 168.756,23.

HISTÓRICO

2. Em primeira intervenção nos autos (peças 52-53), a unidade técnica, à unanimidade, após atestar a presença, no processo, dos pressupostos de constituição e de procedibilidade previstos nas disposições legais e regulamentares e com fulcro em competência delegada, promoveu a citação do agente responsável, nos seguintes termos:

2.1. **Irregularidade 1:** apropriação indevida de recursos de pensão paga pelo Exército Brasileiro, no período de 19/12/2020 a 02/09/2022, após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária.

2.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

2.1.1.1. De acordo com o art. 71, inciso, II, segunda parte, da Constituição Federal/1988, o tribunal julgará as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário. Por sua vez, segundo os arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002, todo aquele que recebeu o que não lhe era devido fica obrigado a restituir. Portanto, ao receber pensão indevida, o responsável acarreta dano ao erário, na medida em que o Estado realiza um pagamento que não estava obrigado, ficando o beneficiário obrigado a restituir os valores recebidos indevidamente, conforme a legislação referida.

2.1.1.2. A jurisprudência do TCU tem entendimento sedimentado no sentido de que, uma vez configurada a má-fé do interessado, com a omissão de informação sabidamente relevante, que induza a Administração a erro na concessão de benefício pensional, afasta a aplicação da Súmula 106 e enseja a obrigatoriedade de devolução integral dos recursos recebidos. Assim são os enunciados dos seguintes Acórdãos: Acórdão 4684/2018-Segunda Câmara, Relator: Augusto Nardes; Acórdão 2153/2018-Primeira Câmara, Relator: Bruno Dantas; Acórdão 7580/2019-Primeira Câmara, Relator: Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 13928/2020-Segunda Câmara, Relator: Raimundo Carreiro; Acórdão 4477/2022-

Primeira Câmara, Relator: Bruno Dantas.

3. O falecimento da pensionista Irdelita Alves dos Santos, ocorrido em 18/12/2020, não foi comunicado à Administração militar para que essa procedesse ao cancelamento do pagamento do benefício previdenciário, mais ainda, seu filho, Vilson Alves de Oliveira, apropriou-se dos recursos depositado na conta da falecida.

3.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.

3.1.2. Normas infringidas: arts. 37, caput, 70, § único, e 71, inciso II, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 90 da Lei 8.666, de 21/6/1993; arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002.

3.1.3. Débito relacionado ao responsável Vilson Alves de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/1/2021	2.142,05
2/2/2021	7.060,22
2/3/2021	7.040,87
2/4/2021	7.040,87
4/5/2021	7.040,87
2/6/2021	7.040,87
2/7/2021	11.497,42
3/8/2021	7.040,87
2/9/2021	7.039,00
4/10/2021	7.039,00
2/11/2021	7.039,00
2/12/2021	10.737,40
4/1/2022	7.039,00
2/2/2022	7.039,00
2/3/2022	7.021,41
4/4/2022	7.021,41
3/5/2022	7.021,41
2/6/2022	7.021,41
4/7/2022	1.022,97

Valor atualizado do débito (sem juros) em 24/7/2024: R\$
169.888,53

3.1.4. Cofre credor: Tesouro Nacional.

3.1.5. **Responsável:** Vilson Alves de Oliveira.

3.1.5.1. **Conduta:** não comunicar ao órgão instituidor o falecimento da pensionista e sacar os recursos da conta específica do pensionista, após o falecimento desta, ocorrido em 18/12/2020.

3.1.5.2. Nexo de causalidade: ao não comunicar o óbito da pensionista e sacar os recursos da conta bancária da falecida, o responsável induziu o Estado a manter o pagamento da pensão e se apropriou dos recursos, gerando dano ao erário.

3.1.5.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comunicar o óbito da pensionista ao órgão

instituidor e não se apropriar de recursos depositados indevidamente na conta bancária do falecido.

3.1.6. Encaminhamento: citação.

3. Apontou-se ainda, nessa primeira intervenção, a inocorrência de prescrição das pretensões reparatória e punitiva do controle externo:

4. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em **4/7/2022** (data do último pagamento imerecido, peça 21).

5. Estes são os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

5.1. Em **5/9/2022**, (portaria 001 IPM), instaura inquérito policial militar (peça 12);

5.2. Em **25/10/2022**, (Portaria 130-Ass Jur/S1/SUBCMD0), instaura sindicância (peça 6);

5.3. Em **8/1/2024**, (Portaria 001/2024), instaura TCE (peça 2);

5.4. Em **15/5/2024**, emissão do Relatório de TCE 282/2024 (peça 28);

5.5. Em **14/6/2024**, autuação do processo TCU; e

5.6. Em **24/6/2024**, Ofício 28249/2024-TCU/Seproc, diligência junto ao 28º Batalhão de Caçadores (peças 38 e 39).

Analizando-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.

4. A situação se mostra completamente inalterada em relação à apreciação da instrução preliminar. Contudo, mister se faz mencionar o artigo 3º da Resolução TCU 344, de 11/10/2022:

Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.

5. Pelo relato documental, o responsável, em tese, teria praticado o crime de apropriação indébita, previsto no art. 168 do Código Penal, o que pode condicionar a definição de possível esgotamento de prazo prescricional:

Apropriação indébita

Art. 168 - Apropriar-se de coisa alheia móvel, de que tem a posse ou a detenção:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Aumento de pena

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, quando o agente recebeu a coisa:

I - em depósito necessário;

II - na qualidade de tutor, curador, síndico, liquidatário, inventariante, testamenteiro ou depositário judicial;

6. **Não comprovam os autos, contudo, que tenha sido aberta ação penal contra o agente, ainda que seja hipótese provável.**

7. Na falta de evidências que sustentem essa conclusão, contudo, trabalharemos pressupondo a inexistência de prescrição.

8. Houve reversão parcial de valores, que haviam remanescido na conta corrente da pensionista falecida, no total de R\$ 27.457,43 (peça 40).

9. Foram emitidos os seguintes expedientes ao agente responsável, na tentativa de cientificá-lo e trazê-lo aos autos:

Expediente	Endereço	Fonte do endereço	Resultado	Resposta
Ofício 35323/2024-Secomp-4, de 21/8/2024 (peça 58)	Rua Rio Grande do Sul 163 – Casa – Aracaju (SE) – CEP 49.075-551	Registro Nacional de Carteira de Habilitação – RENACH (peça 54)	Devolvido por mudança do destinatário (peça 60)	Não houve
Ofício 35322/2024-Secomp-4, de 16/8/2024 (peça 59)	Rua 1 de Maio 48 – Centro – Barra dos Coqueiros (SE) – CEP 49.140-000	Secretaria da Receita Federal (peça 54)	Devolvido por desconhecimento do destinatário	Não houve
Edital 1201/2024 – Seproc, de 26/9/2024	-	-	Publicado no Diário Oficial da União – Seção 3 – página 154 da edição de 27/9/2024	Não houve

10. O quadro probatório indica a ausência de prescrição, a materialidade da irregularidade e a **ocorrência de revelia**, eis que esgotadas as possibilidades de comunicação profícua em outros endereços e efetuada a excepcionalidade consistente no chamamento editalício, o qual também não foi respondido.

11. Entende-se exitoso o chamamento, na medida em que proporcionou a oportunidade ao responsável de comparecer aos autos e exercer com plenitude o direito à ampla defesa e ao contraditório gravado na Constituição Federal.

12. Ainda que se entenda o contrário, a validade da notificação editalícia, também efetuada, restaria incólume, eis que esgotadas as demais possibilidades de localização do agente.

13. Apesar de regularmente citado, o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo regimental de 15 dias, que lhe foi concedido para apresentar alegações de defesa e/ou efetuar o recolhimento do débito, motivo pelo qual se impõe o reconhecimento da revelia de que trata o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Deve ser ressaltado que a forma de contagem de prazos instituída pelo vigente Código de Processo Civil (lei 13.105/2015), em dias úteis, é inaplicável à processualística de controle externo (Acórdão 2224/2018 – Plenário – Rel. Min. Marcos Bemquerer), que segue regida pela Resolução TCU 360/2023.

14. A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, eventuais elementos já constantes dos autos, os quais poderiam, em tese, levar a um juízo favorável ao responsável revel.

15. Deve-se observar que, nos processos do TCU, a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu aos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

16. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015 - TCU - 2ª Câmara – Rel. Min. André de Carvalho; 2.685/2015 - TCU - 2ª Câmara – Rel. Min. Raimundo Carreiro; 2.801/2015 - TCU - 1ª Câmara – Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 4.340/2015 - TCU - 1ª Câmara – Rel. Min. Weder de Oliveira; e 5.537/2015 - TCU - 1ª Câmara - Rel. Min. Weder de Oliveira).

17. Finalizada essa breve retrospectiva, bem como o introito analítico, emergindo na apreciação meritória, reconhece-se que os apontamentos cabíveis e necessários ao deslinde da matéria não são extensos.



18. Não exsurgiram constatações posteriores que infirmem o entendimento externado pela unidade técnica na abordagem preliminar, não somente porque o responsável não compareceu aos autos, como inexistem nos autos elementos que o favoreçam, não abarcados inicialmente.

19. 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 – Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU - 1ª Câmara – Rel. Min. Weder de Oliveira, 4.072/2010-TCU-1ª Câmara – Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU- 1ª Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer; 731/2008-TCU-Plenário; Rel. Min. Aroldo Cedraz).

CONCLUSÃO

20. Considerando que: houve apropriação indébita de proventos de inatividade de pensionista militar, cujo falecimento não era de conhecimento da autoridade competente; os proventos da pensionista continuaram a ser creditados na conta corrente para pagamento da pensão; o filho da pensionista falecida subtraiu todos os valores depositados até que chegasse ao conhecimento da administração militar o passamento da ex-pensionista, o que determina a sua responsabilidade; devidamente citado, o responsável não compareceu aos autos para qualquer ação, tornando-se revel; deve ser condenado em débito, além da aplicação da multa prevista no artigo 57 da lei orgânica, decretação da irregularidade de suas contas, e mesmo, diante da gravidade da consulta, a sanção prevista no artigo 60 da lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

21.1. decretar a revelia do Sr. Vilson Alves de Oliveira), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

21.2. julgar irregulares as contas do Sr. Vilson Alves de Oliveira (CPF: 127.216.385-72), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhe o prazo de 15 dias, para que comprove, perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/1/2021	2.142,05
2/2/2021	7.060,22
2/3/2021	7.040,87
2/4/2021	7.040,87
4/5/2021	7.040,87
2/6/2021	7.040,87
2/7/2021	11.497,42
3/8/2021	7.040,87
2/9/2021	7.039,00
4/10/2021	7.039,00
2/11/2021	7.039,00



2/12/2021	10.737,40
4/1/2022	7.039,00
2/2/2022	7.039,00
2/3/2022	7.021,41
4/4/2022	7.021,41
3/5/2022	7.021,41
2/6/2022	7.021,41
4/7/2022	1.022,97

Valor atualizado em 3/3/2025 (sem juros): R\$ 156.585,42

21.3. aplicar ao Sr. Vilson Alves de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

21.4. aplicar ainda ao responsável arrolado a penalidade constante do artigo 60 da lei 8.443/1992, tornando-o inabilitado para o exercício de cargo ou função de confiança na administração pública federal, pelo período a ser definido pelo Colegiado decisor;

21.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

21.6. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §2º, do Regimento Interno do TCU;

21.7. enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, ao 28º Batalhão de Caçadores e ao responsável, para ciência, informando 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;

21.8. informar à Procuradoria da República no Estado de Sergipe que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no Relatório, esta Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada pelo 28º Batalhão de Caçadores, em desfavor de Vilson Alves de Oliveira, em razão da apropriação indevida de valores recebidos pela sua genitora e ex-pensionista militar Irdelita Alves dos Santos, após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, em 18/12/2020 (peça 10), tendo sido apurado pelo Tomador de Contas, em seu relatório, um prejuízo no valor de R\$ 168.756,23.



2. A fase interna desta TCE obedeceu à regência normativa para a espécie e concluiu pelo dano ao erário, no valor total original de R\$ 168.756,23, imputando-se a responsabilidade a Vilson Alves de Oliveira, na condição de beneficiário, conforme Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 28).
3. O Centro de Controle Interno do Exército emitiu o relatório de auditoria (peça 30) 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 31 e 32), assim como o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria (peça 33).
4. Ressalta-se que, em que pese o art. 52 da Lei 8.443/1992 ter atribuído a edição ao Ministro de Estado supervisor da área ou a autoridade de nível hierárquico equivalente, referido pronunciamento ministerial foi emitido pelo Comandante da Aeronáutica, com base no Despacho no 19/GM-MD, de 16 de março de 2020, publicado no Diário Oficial da União, de 19 de março de 2020 – Edição 54 – Seção 1 – Página 18, que conferiu efeito vinculante ao Parecer 0056/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU.
5. No âmbito deste Tribunal, após análise da documentação encaminhada, a AudTCE concluiu pela necessidade de citação do responsável por não comunicar ao órgão instituidor o falecimento da pensionista e sacar os recursos da conta específica do pensionista, após o falecimento desta, ocorrido em 18/12/2020.
6. Regularmente chamado ao processo, o responsável não compareceu aos autos, cabendo considerá-lo revel, sem óbice ao prosseguimento deste processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
7. Considerando que os elementos do processo foram adequadamente examinados, além de contar com a anuência do Ministério Público junto ao Tribunal, incluo seus fundamentos às minhas próprias razões de decidir.
8. Registro que, conforme análise realizadas pela unidade técnica, não houve prescrição quinquenal ou intercorrente do processo, nos termos da Resolução TCU 344/2022.
9. Inexistindo elementos que demonstrem a boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta do responsável, não há outro encaminhamento a ser dado ao presente processo que não o julgamento pela irregularidade de suas contas, condenando-o pelo débito apurado, sem olvidar a necessidade de sancionamento pela conduta apurada, autorizando, desde já, o parcelamento das dívidas, bem como a respectiva cobrança judicial, caso não atendidas as notificações. Ademais, oportuno considerar grave a irregularidade praticada pelo responsável e inabilitá-lo por dois anos para o exercício de cargo ou função de confiança na administração pública federal.
10. Com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.442/1992, deve ser remetida cópia dos autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República do Estado de Sergipe, para as providências que entender cabíveis.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1086/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 015.379/2024-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Vilson Alves de Oliveira (127.216.385-72).
4. Órgão/Entidade: 28º Batalhão de Caçadores.
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 (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo 28º Batalhão de Caçadores, em desfavor de Vilson Alves de Oliveira, em razão da apropriação indevida de valores recebidos pela sua genitora e ex-pensionista militar Irdelita Alves dos Santos, após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, em 18/12/2020;

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

9.1. considerar revel o responsável Vilson Alves de Oliveira, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Vilson Alves de Oliveira (CPF: 127.216.385-72), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/1/2021	2.142,05
2/2/2021	7.060,22
2/3/2021	7.040,87
2/4/2021	7.040,87
4/5/2021	7.040,87
2/6/2021	7.040,87
2/7/2021	11.497,42
3/8/2021	7.040,87
2/9/2021	7.039,00
4/10/2021	7.039,00
2/11/2021	7.039,00
2/12/2021	10.737,40
4/1/2022	7.039,00
2/2/2022	7.039,00
2/3/2022	7.021,41
4/4/2022	7.021,41



3/5/2022	7.021,41
2/6/2022	7.021,41
4/7/2022	1.022,97

9.3. aplicar ao Sr. Vilson Alves de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar grave a infração cometida pelo responsável e, com fulcro no artigo 60 da lei 8.443/1992, inabilitá-lo, por dois anos, para o exercício de cargo ou função de confiança na administração pública federal;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §2º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, ao 28º Batalhão de Caçadores e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, estão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos

9.8. informar à Procuradoria da República no Estado do Sergipe que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1086-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e 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 VII – Plenário



TC 022.197/2024-9

Natureza(s): Representação.

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

Interessados: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (00.662.270/0001-68); Solazer Transporte e Turismo Ltda (29.108.107/0001-30); Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (32.305.500/0001-28).

Representação legal: Jose Marcos Gomes Junior (077.857/OAB-RJ), representando o denunciante Solazer Transporte e Turismo Ltda.; Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP), representando o denunciante Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Jose Marcos Gomes Junior (077.857/OAB-RJ), representando o denunciante Top Rio Viagens e Turismo Ltda.; Melissa Franco Humelino (263.049/OAB-RJ), representando o denunciante.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES OCORRIDAS NO PREGÃO ELETRÔNICO 90013/2024, PROMOVIDO PELO INMETRO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, as instruções da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 69 e 83), com pareceres convergentes dos dirigentes daquela unidade (peças 70-71 e 84-85).

2. A AudContratações realizou sua primeira análise de mérito à peça 69, abaixo reproduzida:

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90013/2024, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com valor estimado anual de R\$ 17.475.559,28, cujo objeto é a contratação de serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Instituto, composta por servidores, colaboradores, estagiários e bolsistas, entre outros, até o Campus de Inovação e Metrologia localizado em Xerém, Duque de Caxias/RJ, bem a como a disponibilização de veículos para uso eventual (peça 4, p. 1).
2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.
3. O objeto do pregão foi dividido em dois grupos, de acordo com as linhas de ônibus a serem atendidas. O grupo 1 compreende onze linhas e os serviços eventuais, com despesas estimadas em R\$ 7.427.824,88/ano; e o grupo 2, catorze linhas, com despesas estimadas de R\$ 10.047.734,40/ano (peça 4, p. 35-37).
4. Os contratos têm vigência prevista de cinco anos, prorrogáveis por até dez anos, conforme a cláusula segunda do edital (peça 4, p. 22). Sendo assim, as despesas estimadas, considerado o prazo de vigência inicial, atingem a cifra de R\$ 87.377.796,40 (sendo R\$ 37.139.124,40/quinquênio para o grupo 1 e R\$ 50.238.672,00/quinquênio para o grupo 2).
5. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
 - a) situação: o grupo 1 foi homologado em 3/9/2024; e o grupo 2, em 6/9/2024 (peças 8 e 11);
 - b) valores homologados: o grupo 1 foi homologado em favor da empresa Solazer Transporte e Turismo Ltda. (CNPJ 29.108.107/0001-30), pelo melhor lance de R\$ 35.601.324,00; e o grupo 2,



em favor da empresa Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (CNPJ 32.305.500/0001-28), pelo melhor lance de R\$ 23,65/Km, que corresponde a uma contratação de R\$ 48.200.592,00;

c) a licitação em tela não envolve registro de preços; e

em 17/10/2024 foram celebrados o Contrato 16/2024, relativo ao grupo 1 do PE 90013/2024 (peça 48), e o Contrato 17/2024, referente ao grupo 2 do certame (peça 40).

6. Nessa mesma data (17/10/2024) o Ministro Relator Aroldo Cedraz proferiu medida cautelar determinando a suspensão temporária do PE 90013/2024, até manifestação de mérito do TCU, tendo sido o Inmetro notificado da decisão em 21/10/2024 (peças 17, 20 e 22). Em 23/10/2024 a referida medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário.

HISTÓRICO

7. O representante alegou, em suma, que foi inabilitado indevidamente no PE 90013/2024 do Inmetro em decorrência dos seguintes atos irregulares atribuídos ao pregoeiro [agente de contratação], (peça 1):

a) entendimento inicial, ratificado em sede de recurso contra a inabilitação, de que a empresa representante não atendeu ao percentual mínimo exigido de capital de giro de 16,66% do valor estimativo da contratação (item 8.23.2 do termo de referência), tendo sido considerado na análise que o valor estimado se referia a sessenta meses, e não a doze meses de contrato, em decisão que não guarda consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União; e

b) entendimento manifestado em sede de análise de recurso de que a empresa representante também não atendia às prescrições dos itens 4.1.8 e 5.1.5, alíneas “b” e “d”, do termo de referência (TR), porém que tratavam de requisitos para celebração do contrato e não de condições de habilitação.

8. Após análise inicial a AudContratações conclui estarem configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na representação, bem como afastado o do perigo da demora reverso, motivo pelo qual propôs a suspensão cautelar do PE 90013/2024, oitivas e construção participativa de deliberações nos termos dispostos na instrução à peça 14.

9. O relator, Min. Aroldo Cedraz, anuiu às propostas da unidade técnica e determinou a suspensão cautelar do certame, bem como a realização das demais medidas propostas, decisão que foi referendada pelo Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário (peças 17 e 30, respectivamente).

10. Promovidas as medidas preliminares alvitadas quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.3. Exame das oitivas realizadas:

11. Foram encaminhados em 21/10/2024 e 31/10/2024 ofícios de oitiva e para comentários do gestor à Unidade Jurisdicionada (peças 20-23, 52 e 53), e em 25/10/2024 e 5/11/2024 foram encaminhados ofícios de oitiva às sociedades empresariais Solazer Transporte e Turismo Ltda e Top Rio Viagens e Turismo Ltda (peças 28, 29, 55 e 60), acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.

12. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os seguintes documentos acostados às peças 50, 56, 57, 58 e 59:

a) esclarecimentos à oitiva (peça 56);

b) Termo de Julgamento do PE 90013/2024 (peça 57);

c) recurso administrativo apresentado no certame pela licitante AAVA Locações e Transportes Ltda (peça 58);

d) Nota Técnica 6/2024/Colic/Coadi/Diraf-Inmetro (peça 59); e

e) Memoriais referentes à medida cautelar pautada para a sessão do Plenário do TCU (peça 50, p. 1-3), acompanhados da seguinte documentação: recurso de agravo contra a suspensão cautelar do PE 90013/2024 (peça 50, p. 6-15); Nota Técnica 2/2024/Coadi/Diraf-Inmetro (peça 50, p. 16 e 17); Nota Técnica 6/2024/Colic/Coadi/Diraf-Inmetro (peça 50, p. 18-23); Nota Técnica 3/2024/Coadi/Diraf-Inmetro - Justificativa da Essencialidade do Transporte Coletivo (peça 50, p. 24-27); imagens e planta do campus do Inmetro em Xerém (peça 50, p. 28-30).



13. A sociedade empresarial Solazer Transporte e Turismo Ltda encaminhou a seguinte documentação:
- a) esclarecimentos à oitiva (peças 47 e 61);
 - b) relatório de declarações do PE 90013/2024 (peça 62);
 - c) termo do Contrato 16/2024 (peça 48 e 63);
 - d) procuração *ad judicia et extra* (peça 46);
 - e) registros de empregados admitidos para a execução do Contrato 17/2024 (peça 49);
14. A sociedade empresarial Top Rio Viagens e Turismo Ltda encaminhou a seguinte documentação:
- a) esclarecimentos à oitiva (peças 39 e 64);
 - b) relatório de declarações do PE 90013/2024 (peça 65);
 - c) termo do Contrato 17/2024 (peças 40 e 66);
 - d) procuração *ad judicia et extra* (peça 38); e
 - e) registros de empregados admitidos para a execução do Contrato 17/2024 (peça 41).
15. Após a suspensão cautelar do PE 60013/2024, o representante apresentou a seguinte documentação, que será considerada quando da análise das oitivas:
- a) memorial relatando eventuais descumprimentos da suspensão cautelar do PE 90013/2024 (peça 42); e
 - b) certidão positiva com efeito de negativa de tributos federais em nome da Top Rio Viagens (peça 43);
 - c) ciência de comunicação do Inmetro acerca da suspensão cautelar do PE 90013/2024 (peça 44); e
 - d) Ficha de Linhas do transporte coletivo contratado com base no PE 90013/2024 (peça 45).
16. Passa-se, a seguir, à análise dos pontos questionados em sede de oitiva.

Item 34.3.a: exigência, no item 8.23.2 do edital, para fins de qualificação econômico-financeira dos licitantes, de comprovação de capital circulante líquido ou capital de giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, para contratação de serviços contínuos, porém que não se enquadram no regime de dedicação exclusiva de mão de obra, sem justificativa que a ampare nos estudos técnicos preliminares à licitação.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 17 da IN Seges/MP 5/2017 e à jurisprudência do Tribunal (Acórdão 592/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 970/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas; Acórdão 3.265/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra Ana Arraes).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 50, p. 1-3, e peça 56, p. 2-6):

17. A necessidade do serviço de transporte é contínua e permanente e, em razão da localização do campus de Xerém, a mão de obra contratada deve ser exclusiva, de forma a atender a necessidade de deslocamento interno e rígidos horários de funcionamento do campus.
18. Sobre o regime da mão de obra da presente contratação, apenas se reitera que sequer se aventa a possibilidade de categorizar o serviço contínuo com mão de obra exclusiva como serviço por escopo, como foi suscitado no item 20.6 da representação da AudContratações, pois o transporte não possui qualquer elemento de serviço prestado eventualmente, e é fornecido desta forma há mais de trinta anos.
19. Entende-se, assim, que o regime escolhido melhor se adequa à realidade do local onde o serviço é prestado, na qual a mão de obra envolvida na contratação fica à disposição, ou rodando com os ônibus em tempo integral dentro das áreas do ente público, após efetuar o trânsito da força de trabalho até o *campus*, levá-los para o almoço, buscá-los do almoço, rodar internamente nas horas definidas e voltar com os trabalhadores do campus para casa.
20. Adicionalmente, cabe informar que o Inmetro já realizou contratação de empresa de transporte sem dedicação exclusiva e a empresa anteriormente contratada deslocava seus motoristas para outros serviços além do contrato com o Inmetro. No entanto, este contanto sofreu diversas intercorrências na sua execução. Muitos dos serviços extras que a contratada assumia além do Inmetro eram distantes, o que comprometia os horários de atendimento na prestação dos serviços à autarquia e que, por vezes, prejudicava a saúde e a segurança de motoristas e passageiros, pois os condutores não tinham o descanso necessário para execução dos trajetos das linhas contratadas pelo Inmetro, causando-lhes desgaste físico e emocional, além de atrasos.



21. No que se refere à exigência do índice de 16,66% de capital de giro calculado sobre o valor estimado da contratação, informa-se que foi seguido o disposto no item 11.1 do Anexo VII-A da IN Seges/MP 5/2017, onde está estabelecido que nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra a Administração deverá exigir Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação.
22. Observa-se da leitura do dispositivo que não há limitação ao prazo de doze meses da contratação nem menção aos meses, mas apenas ao valor estimado do contrato.
23. Ademais, quando da confecção dos documentos licitatórios, a equipe de planejamento da contratação utilizou os modelos fornecidos pela AGU para o tipo licitatório, como é recomendado para toda contratação da administração pública federal, que informa que o percentual de CCL deve ser calculado com base no valor estimado da contratação. Tal disposição se encontra na parte não editável da minuta, sem qualquer observação para a transcrição, sendo sua aplicação obrigatória pelo administrador que tomou o modelo como base.
24. Sobre a exigência, salienta-se que o próprio TCU recomenda esta mesma redação para qualificação econômico-financeira do fornecedor sem fazer ressalvas sobre a duração do contrato, *in verbis*:

Qualificação econômico-financeira

4. Sugestão de controle interno: A equipe de planejamento da contratação inclui as seguintes exigências de qualificação econômico-financeira como condição de habilitação:
 - b) no caso de contratação de serviços continuados, com emprego intensivo de mão-de-obra exclusiva, Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) **do valor estimado para a contratação**, índices calculados com base nas demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da licitação (11); (grifou-se)

Fonte: <https://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.048.htm>

25. Cabe lembrar que, no momento de julgamento do certame, os atos do pregoeiro/agente de contratação estão totalmente vinculados ao edital e ao termo de referência, que informavam o CCL de 16,66% calculado sobre o valor da contratação.
26. Além de ter aplicado literalmente o que a lei e a IN Seges/MP 5/2017 dispõem, até o momento não se localizou na base de dados do Egrégio Tribunal de Contas jurisprudência ou recomendação para avaliação do critério da qualificação econômico-financeira levando-se em consideração apenas doze meses de contrato sob a égide da nova lei de licitações, o que levou, no momento do planejamento da contratação e julgamento das propostas, a aplicação literal do seu art. 106, inc. I, da Lei 14.133/2021 e da IN Seges/MP 5/2017, item 11.1.
27. Desta forma, para pautar sua atuação e uniformizar o entendimento perante toda a administração pública federal, solicita-se à Corte de Contas pacificar o entendimento sobre a questão à luz do que dispõe a Lei 14.133/2021 sobre a duração dos contratos e o item 11.1 da IN Seges/MP 5/2017.
28. Caso essa Egrégia Corte de Contas entenda que o prazo, mesmo após o advento da Lei 14.133/2021, deve ser de apenas doze meses, e não sobre o prazo de cinco anos, conclui-se que a base de cálculo não mais será o valor estimado da contratação, tornando-se necessária a alteração tanto das minutas da AGU quanto da Instrução Normativa Seges que regulamenta a matéria.
29. Nesse caso, não há que se falar em suspensão ou anulação do contrato já celebrado, tendo em vista que as normas que regem a matéria foram rigorosamente observadas, mas sim de expedição de recomendações ou determinações aos órgãos competentes para alteração das minutas e instruções existentes, a fim de que seja estabelecido que o capital líquido deverá ser calculado apenas durante o período de doze meses ou do primeiro ano do contrato, assegurando, assim, segurança jurídica e uniformidade no tratamento da matéria por toda a Administração Pública.
30. No momento, o que se pode afirmar é que os agentes públicos envolvidos no certame não tiveram qualquer intenção no direcionamento do certame, pois todas as decisões que estão sendo contestadas foram pautadas na fiel aplicação das normas de regência.

Manifestação da empresa Solazer Transporte e Turismo Ltda. (peças 47 e 61):

31. Não há que se falar em suspensão do andamento do pregão, em quaisquer dos lotes, notadamente o do lote 1, conforme indicado na decisão proferida pelo TCU, que sequer foi objeto de irresignação recursal administrativa, tendo ocorrido a preclusão administrativa, bem como evidenciado a ausência de interesse processual da empresa que apresentou representação perante este Tribunal de Contas.
32. É importante registrar que a oferta da Solazer Transporte e Turismo Ltda. foi menor que a proposta ofertada pela representante (Aava Locações e Transportes Ltda), a evidenciar que esta última não tem sequer interesse

para buscar a modificação do resultado do processo licitatório do lote 1, frise-se, jamais impugnado pelas duas empresas que estavam mais bem colocadas no certame, primeiro porque não houve qualquer impugnação quanto ao seu resultado, segundo porque o preço apresentado pela empresa suplicante foi muito menor do que aquele apresentado pela empresa que formulou a representação, e, portanto, mais benéfico aos cofres públicos, afastando de forma evidente as alegações de prejuízo ao erário público formuladas indevidamente pela representante.

33. Diante do acima exposto, deve a representação, no tocante ao lote 1, ser imediatamente extinta, haja vista que a empresa Aava Locações e Transportes Ltda sequer demonstrou durante o curso do certame licitatório interesse processual, deixando de recorrer administrativamente a respeito do resultado do mencionado lote.
34. Quanto ao mérito, alega que tanto o item 8.23.2. do Termo de Referência quanto a IN Seges/MP 5/2017 informam que o percentual de 16,66% CCL deve ser apurado sobre o valor estimado da contratação. Assim, jamais poder-se-ia admitir uma flexibilização de requisito previsto no edital, sob pena de que fossem violados os princípios da isonomia entre os participantes da licitação e o da vinculação ao edital.
35. Por outro lado, as empresas participantes, dentre elas a representante, ao se cadastrarem, anuíram expressamente com as regras vigentes e consabidas pelos concorrentes, sendo, portanto, inimaginável que após anuir ao regramento de edital, fossem tumultuar o resultado do certame, provocando o TCU a dar outra interpretação à previsão expressa do edital, visando elastecer as regras, em claro descompasso com a intenção do órgão contratante.
36. Portanto, a empresa Solazer Transportes e Turismo Ltda. não pode ser prejudicada no procedimento licitatório, quando preencheu todos os requisitos do PE 90013/2024, expressamente previstos em seu edital, o qual sequer foi impugnado por qualquer das empresas que participaram da licitação.
37. Com relação ao prazo da contratação administrativa disposto na avença contratual, convém destacar que a Nova Lei de Licitações, instrumento normativo que rege o presente contrato administrativo, autoriza expressamente que possa ser celebrado contratos com a Administração Pública por um prazo de cinco anos.
38. No tocante à nomeação de pessoa para exercer o encargo de autoridade pregoeira, que não se enquadraria como servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública, a Solazer Transportes e Turismo Ltda. reitera e ratifica as informações que foram trazidas pelo Inmetro, de que o pregoeiro possui vínculo efetivo com a administração pública federal.
39. Alerta que quando a decisão de suspensão cautelar proferida chegou ao conhecimento das partes, contratante e contratada, o certame já havia sido concluído, o contrato devidamente firmado (peça 63), veículos disponibilizados, profissionais contratados e, ainda, a execução dos serviços já estava em curso, com o regular transporte dos funcionários da autarquia ao seu posto de trabalho, tendo a Solazer Transportes já realizado os investimentos que se faziam necessários para cumprir o que restou ajustado com a autarquia contratante, incluindo a contratação de funcionários (peça 49).
40. Na presente hipótese, deve prevalecer a Teoria do Fato Consumado, que estabelece que as situações jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo não devem ser desconstituídas, em razão do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais, na medida em que Pregão Eletrônico 90013/2024 já foi homologado e adjudicado pela própria autarquia, com o contrato devidamente assinado pelas partes, tendo sido iniciado imediatamente a sua execução.
41. Conclui-se, portanto, pela perda superveniente do objeto da decisão emanada pelo TCU.
42. Requer, preliminarmente, o reconhecimento da preclusão administrativa e/ou da ausência de interesse processual administrativo, haja vista que a empresa Aava Locações e Transportes Ltda., durante o curso do certame licitatório, não se insurgiu contra o seu resultado do lote 1, não podendo, agora, almejar desconstituir licitação finda e exaurida.
43. No mérito requer que o TCU julgue improcedente a representação, confirmando-se a regularidade do procedimento licitatório, e consequentemente, a contratação das licitantes vencedoras.

Manifestação da empresa Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (peças 39 e 64):

44. O item 8.23.2. do Termo de Referência do edital licitatório, que é a lei interna da licitação, informa a necessidade de que a licitante vencedora tenha Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação.
45. Com efeito, o requisito acima indicado não comportava qualquer interpretação extensiva para tentar autorizar a habilitação de qualquer empresa licitante que não preenchesse os requisitos, notadamente a licitante Aava Locações e Transportes Ltda., haja vista que não há qualquer incompletude ou lacuna em seu texto legal,



devendo ser obrigatoriamente observado, por força do princípio da vinculação ao edital.

46. Nem se diga que a exigência contida no edital não estaria em conformidade com o princípio da legalidade administrativa, pois o artigo 19, inc. XXIX, da Instrução Normativa Seges/MP 5/2017, prevê como uma das condições de habilitação econômico-financeira o CCL de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação.
47. Nesse sentido, jamais poder-se-ia admitir uma flexibilização de requisito previsto no edital, sob pena de que fossem violados os princípios da isonomia entre os participantes da licitação e o da vinculação ao edital.
48. O pregoeiro estava, portanto, obrigado a observar o que restou determinado no edital, praticando a referida autoridade responsável ato vinculado.
49. Ressalta-se que inexistente jurisprudência do Tribunal de Contas da União editada sob a égide da Nova Lei de Licitações, a qual autoriza que o prazo de duração dos contratos administrativos seja superior a doze meses, razão pela qual se exige uma análise do Capital Circulante Líquido tendo como parâmetro contratos de maior duração.
50. Frise-se que a representante, ao se cadastrar para participar do certame, anuiu expressamente às regras vigentes e consabidas por todos os concorrentes, sendo, portanto, inimaginável que, após anuir ao regramento de edital, fosse tumultuar o resultado do certame, provocando o TCU a dar outra interpretação à previsão expressa do edital, visando elastecer as regras, em claro descompasso com a intenção do órgão contratante.
51. Portanto, a empresa Top Rio Viagens e Turismo Ltda. não pode ser prejudicada no procedimento licitatório, quando preencheu todos os requisitos do certame, expressamente previstos no Edital 12/2024, o qual sequer foi impugnado por quaisquer das empresas que participaram da licitação, em especial pela ora representante, tendo essa sido inabilitada, nos termos do edital, e após, acionado indevidamente o Tribunal de Contas da União, para, salvo melhor juízo, induzi-lo a erro, prolatando uma decisão que viola os princípios específicos administrativos da vinculação ao edital e da competitividade.
52. Com relação ao prazo da contratação administrativa disposto na avença contratual, convém destacar que a Nova Lei de Licitações, instrumento normativo esse que rege o presente Contrato Administrativo, autoriza expressamente que possam ser celebrados contratos com a Administração Pública por um prazo de cinco anos.
53. Ressalta que empresa Aava Locações e Transportes Ltda. não prosseguiu no certame licitatório única e exclusivamente porque não preencheu o requisito do Termo de Referência qual seja, Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação.
54. Por sua vez, quando a decisão suspensão cautelar proferida chegou ao conhecimento das partes, contratante e contratada, o certame já havia sido concluído, o contrato devidamente firmado (peça 63), veículos disponibilizados, profissionais contratados e, ainda, a execução dos serviços já estava em curso, com o regular transporte dos funcionários da autarquia ao seu posto de trabalho, tendo a suplicante já realizado os investimentos que se faziam necessários para cumprir o que restou ajustado com a autarquia contratante, incluindo a contratação de funcionários (peça 41).
55. Na presente hipótese, deve prevalecer a Teoria do Fato Consumado, que estabelece que as situações jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo não devem ser desconstituídas, em razão do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais, na medida em que Pregão Eletrônico 90013/2024, já foi homologado e adjudicado pela própria autarquia, com o contrato devidamente assinado pelas partes, tendo sido iniciado imediatamente a sua execução.
56. Conclui-se, portanto, pela perda superveniente do objeto da decisão emanada pelo TCU.
57. Requer, portanto, que o TCU julgue improcedente a representação, confirmando-se a regularidade do procedimento licitatório e consequentemente a contratação das licitantes vencedoras.

Da manifestação da Aava Locações e Transportes Ltda (peças 42 a 45):

58. Após a suspensão cautelar do PE 90013/2024, o representante apresentou nova manifestação relatando eventuais descumprimentos da medida cautelar, e outras supostas irregularidades ocorridas no certame (peça 42).
59. Além de reafirmar as supostas ilegalidades relatadas em sua petição inicial, informa que após a contratação, a empresa Top Rio apresentou problemas na sua certidão de tributos federais, como prova a certidão à peça 43, sendo que o pregoeiro aguardou a empresa se regularizar para iniciar a execução, Assim, somente após a licitante Top Rio obter a certidão negativa com efeito positivo é que a representada resolveu convocá-la para iniciar a execução, o que denota indício de direcionamento do certame.
60. Além disso, no dia seguinte à decisão do Ministro Relator determinando a suspensão do andamento do Pregão 90013/2024 até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria ora em apreço, qual seja, dia



18/10/2024, a Aava Locações e Transportes, na qualidade de interessada e a título de cooperação, fundamentado no art. 6º, da Lei 13.105/2015, atual Código de Processo Civil (CPC), visando obter, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva, notificou a autoridade administrativa competente, que assinou o Edital do Pregão 90013/2024 (representada pelo Diretor de Administração e Finanças do Inmetro), dando ciência quanto à decisão prolatada pelo Ministro Relator, bem como intimou o Procurador Federal junto ao Inmetro, enquanto representante da União, nos termos do art. 269, §§ 1º e 2º, combinado com art. 270, todos, do CPC, norma de aplicação subsidiária, nos termos do art. 15, do mesmo diploma legal e do art. 298 do RI/TCU, encaminhando-lhe a referida decisão para ciência.

61. No dia 21/10/2024, o Inmetro foi notificado oficialmente quanto à decisão do Ministro Relator (peça 44), entretanto, nesta mesma data, a Top Rio iniciou a execução da prestação de serviço, em descumprimento a ordem exarada pelo Ministro Relator.

Análise:

62. O Inmetro, assim como as empresas ouvidas em oitiva, alegam, basicamente, que a posição adotada no PE 90013/2024 seguiu o que está previsto, literalmente, no item 8.23.21 do termo de referência de seu edital licitatório, que informa que o Capital Circulante Líquido de 16,66% será calculado em função do valor estimado da contratação, comando este que reproduz o disposto na IN Seges/MP 5/2017, que regulamenta a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, cujo Anexo VII-A, item 11.1.b, informa, *ipsis litteris*:

11. Das condições de habilitação econômico-financeira:

11.1. Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deverá exigir:

(...)

- b) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) **do valor estimado da contratação**, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social; (grifos acrescidos)

63. O Inmetro informa que não localizou na base de dados deste Tribunal de Contas jurisprudência ou recomendação para avaliação do critério da qualificação econômico-financeira levando-se em consideração apenas doze meses de contrato, sob a égide da nova lei de licitações, o que levou, no momento do planejamento da contratação e julgamento das propostas, a aplicação literal do seu art. 106, I, da Lei 14.133/2021 e da IN Seges/MP 5/2017, item 11.1.

64. Conforme já informado na instrução à peça 14, o percentual de 16,66% em questão, conforme julgado no TC 006.156/2011-8, encontra respaldo na necessidade de o futuro contratado arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da Administração, conforme se verifica no trecho do voto condutor do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário:

Qualificação econômico-financeira

44. O grupo de estudos registrou que as exigências de qualificação econômico-financeira previstas na maioria dos editais não estão sendo capazes de evitar a contratação de empresas sem a devida capacidade econômico-financeira para honrar os compromissos pertinentes à prestação dos serviços.

45. (...) O grupo ressalta que empresas de prestação de serviço são altamente demandantes de recursos financeiros de curto prazo para honrar seus compromissos, **sendo necessário que elas tenham recursos suficientes para honrar no mínimo dois meses de contratação sem depender do pagamento por parte do contratante**. Assim, propõe que se exija dos licitantes que eles tenham capital circulante líquido de no mínimo 16,66% (equivalente a 2/12) do valor estimado para a contratação (período de um ano).

65. Na esteira deste entendimento, embora o item 11.1.b, do Anexo VII-A, da IN Seges/MP 5/2017 informe que nas contratações de serviços continuados a administração deverá exigir CCL de no mínimo 16,66% calculado sobre o valor da contratação, a jurisprudência do TCU já se manifestou, por diversas vezes, que o valor a ser considerado para o cálculo do índice é o valor equivalente ao período de doze meses de contrato, sendo, portanto, irregular a exigência do índice com base no valor estimado da contratação (Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes; e Acórdão 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, ratificado pelo Acórdão 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia), a saber

Acórdão 2.763/2016-TCU-Plenário

- 1.7.2. Dar ciência ao DNIT sobre as seguintes impropriedades, identificadas no Pregão Eletrônico 168/2016, de forma a evitar a ocorrência de outras semelhantes;

- 1.7.2.1 exigência contida no subitem 11.7.1 do edital, de comprovação de Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro



(Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado para a contratação, e não do valor equivalente ao período de doze meses, contrariando o entendimento do TCU, exposto na fundamentação do Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário;

Acórdão 2.268/2022-TCU-Plenário

d) dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – IFSC, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha identificada no Pregão Eletrônico 21100/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: exigência contida no subitem 9.10.5.1 do edital, de comprovação de Capital Circulante Líquido (CCL) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado para a contratação, e não do valor equivalente ao período de doze meses, contrariando o entendimento do TCU, exposto na fundamentação do Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, corroborada pelos Acórdão 2763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, e 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio.

66. Neste sentido, ainda que o edital licitatório informasse a exigência de índice de CCL calculado com base no valor da contratação, assim como a IN Seges/MP 5/2017, deveria o pregoeiro seguir a jurisprudência do TCU, que é clara no sentido de que na contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, o índice de CCL deve ser calculado sobre valor equivalente ao período de doze meses de contrato, e não sobre o valor estimado da contratação.

67. Tampouco, deve ser acatada a alegação de que não há jurisprudência proferida sob a égide da Lei 14.133/2021, haja vista que o item que rege a comprovação de saúde financeira por meio de índices contábeis não sofreu alteração em relação à Lei 8.666/1993, *in verbis*:

Lei 8.666/1993

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Lei 14.133/2021

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

68. Ambas as normas informam que a boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, por meio do cálculo de índices contábeis previstos no edital. No caso de contratação de serviços continuados sob o regime de execução indireta, tal qual o licitado no PE 90013/2024, os referidos índices estão previstos na IN Seges/MP 5/2017.

69. Destarte, a norma objeto de escrutínio no presente processo não é a lei geral de licitações e contratos, mas a IN Seges/MP 5/2017, que rege a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e que continua plenamente aplicável na vigência da Lei 14.133/2021, conforme determina a Instrução Normativa Seges/ME 98/2022:

Art. 1º Fica autorizada a aplicação da Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, no que couber, para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

70. Logo, a jurisprudência do TCU sobre a interpretação do item 11.1.b, do Anexo VII-A, da IN Seges/MP 5/2017, que visa assegurar à Administração Pública que as empresas contratadas **tenham recursos suficientes para honrar no mínimo dois meses de contratação sem depender do pagamento por parte do contratante**, permanece válida na vigência da Lei 14.133/2021, no sentido de que o CCL mínimo de 16,66% deve ser calculado sobre o valor de **doze meses de contratação**, independentemente do prazo de duração do contrato e do seu valor estimado total.

71. Quanto à alegação de que a Aava Locações e Transportes Ltda. não apresentou qualquer impugnação ao edital, informa-se que a ausência de impugnação ao edital do certame não representa óbice ao direito das licitantes de representar perante o Tribunal de Contas da União, tampouco impeditivo de que esta Corte de Contas se manifeste acerca da conformidade de processos licitatórios.



72. No que se refere à ausência de interesse processual da representante, em especial em relação ao lote 1, informa-se que tal fato é irrelevante para a atuação desta Corte de Contas, que está restrita ao resguardo do interesse público, e não visa a defesa de interesses particulares.
73. Em relação ao regime da mão de obra da presente contratação, a modelagem atribuída pelo Inmetro ao serviço, que prevê a disposição permanente dos veículos e dos respectivos motoristas no horário de expediente da entidade, permitem a sua caracterização como serviço contínuo “com” dedicação exclusiva de mão de obra, por atender os requisitos dos arts. 15 e 17 da IN Seges/MP 5/2017.
74. Neste sentido, entende-se restar configurada a ilegalidade da desclassificação de licitantes no PE 90013/2024, por não apresentarem o índice do CCL, de 16,66%, calculado em função do valor estimado total do contrato, previsto para os cinco anos de contratação, e não em função do valor de doze meses do contrato, conforme determina jurisprudência pacífica do TCU.
75. Tal ilícito no PE 90013/2024 macula a legalidade dos contratos dele decorrentes, contaminados por vício de origem no seu processo de contratação: “contrato administrativo pode vir a ser declarado nulo na hipótese de a licitação que deu origem a ele ou os seus próprios termos serem contrários à legalidade” (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte. Forum, 2024. p. 1191).
76. Embora a ocorrência de ilegalidades no processo licitatório não conduza necessariamente à anulação dos contratos dele decorrentes, uma vez que o ordenamento legal prevê diferentes reações à sua ocorrência, tal como o saneamento da irregularidade e a continuidade da relação contratual, conforme o previsto no art. 147 da Lei 14.133/2021, o ilícito em comento assume contornos de elevada gravidade, uma vez que maculou o principal objetivo do processo licitatório, insculpido no art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021, qual seja, o de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, pois levou à desclassificação de empresas que apresentaram melhores propostas que as contratadas, conforme detalhado na instrução à peça 14, *in verbis*:
- 20.13. A decisão do Inmetro certamente levará a uma contratação mais onerosa, com possibilidade de prejuízo ao erário de R\$ 4.794.565,00;
- 20.14. O primeiro colocado do grupo 1 (Pimentel Turismo e Transportes Ltda.) foi desclassificado também em razão do entendimento equivocado do pregoeiro sobre o percentual de capital de giro incidir sobre sessenta meses de contrato ao invés do valor anual;
- 20.15. O segundo colocado do grupo 1, frente à desclassificação do primeiro colocado, pediu sua desclassificação em razão do mesmo entendimento equivocado do pregoeiro;
- 20.16. No caso do grupo 1, o dano ao erário será de R\$ 2.654.581,00, considerando que a proposta da empresa melhor classificada foi de R\$ 32.946.743,00 e que a proposta adjudicada e homologada foi de R\$ 35.601.324,00; 20.17. No caso do grupo 2, o dano ao erário será de R\$ 2.139.984,00, uma vez que a proposta melhor classificada, ao final desclassificada indevidamente, foi de R\$ 46.060.608,00, enquanto a proposta homologada foi de R\$ 48.200.592,00;
77. Neste contexto, considerando que a continuidade da execução contratual pode acarretar dano ao erário de R\$ 4.794.565,00, considerando a impossibilidade de saneamento da irregularidade e a inviabilidade de descontinuidade dos serviços, entende-se que deve ser **determinado** ao Inmetro que promova a **anulação** do PE 90013/2024, bem como dos Contratos 16/2024 e 17/2024, celebrados em decorrência do certame em questão, por afronta ao art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021, e à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia), declarando que a nulidade tenha eficácia em momento futuro, de forma que a Unidade Jurisdicionada tenha tempo suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até seis meses, prorrogável uma única vez, conforme autoriza o art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2024.
78. Na esteira dos argumentos trazidos pela representada, considerando que a observância da jurisprudência desta Corte de Contas é importante para manutenção da coerência e estabilidade do sistema legal aplicável às licitações e contratos, considerando que a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) e a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (CNMLC/CGU), integrante da Advocacia-Geral da União (AGU), são responsáveis, respectivamente, pela expedição de normas infralegais e pela gestão dos modelos de editais em âmbito federal, e considerando que em situação semelhante (Acórdão 2273/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler) foi expedida ciência às citadas UJs, entende-se pertinente:
- a) **dar ciência** à Seges/MGI, no sentido de que a redação do item 11.1.b, do Anexo VII-A, da IN Seges/MP 5/2017, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, está em conflito



com a jurisprudência do TCU, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses, uma vez que a exigência encontra respaldo na necessidade de que o futuro contratado possa arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato, sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da Administração (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia); e

b) **dar ciência** à CNMLC/CGU/AGU, no sentido de que a redação que consta em seus modelos de termos de referência para a contratação dos serviços contínuos, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, está em conflito com jurisprudência do TCU, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses, uma vez que a exigência encontra respaldo na necessidade de que o futuro contratado possa arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato, sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da Administração (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia).

Item 34.3.b: exigência, conforme entendimento exposto na decisão do pregoeiro no julgamento do recurso administrativo interposto pela licitante Aava Locações e Transportes Ltda. (CNPJ 18.087.315/0001-83), de documentos de habilitação relativos à qualificação técnico-operacional além daqueles previstos em Lei, para cujo atendimento as licitantes teriam de incorrer em custos desnecessários anteriormente à celebração dos contratos.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 67 da Lei 14.133/2021 e jurisprudência do Tribunal (Acórdão 3.192/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Marcos Bemquerer; Súmula 272/TCU).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 56, p. 6 e 7):

79. Ao contrário do que alega a Aava Locações e Transportes Ltda, a sua desclassificação do PE 90013/2024 ocorreu somente com fulcro no item 8.23.2 do Termo de Referência, conforme se transcreve abaixo do Relatório de Julgamento do certame.
80. A decisão do pregoeiro em nenhum momento mencionou a desclassificação com base nos itens 4.1.8 e 5.1.5, alíneas "b" e "d" do Termo de Referência. Inclusive, faz-se necessário mencionar que as próprias razões recursais registradas no sistema pela Aava Locações e Transportes são referentes apenas ao item 8.23.2 do Termo de Referência.

Análise:

81. Embora o pregoeiro e a autoridade competente para o julgamento do recurso tenham mencionado em suas análises de recurso que a Aava Locações e Transportes não atendeu o item 4.1.8, bem como a relação de Procom Fumaça Preta, a Licença Operacional Ambiental, o certificado de propriedade dos veículos, percebe-se que a desclassificação da empresa ocorreu em razão do descumprimento do item 8.23 e subitem 8.23.2 do Termo de Referência (peça 7; peça 56, p. 7; e peça 68), motivo pelo qual se acolhem os argumentos do Inmetro quanto a este quesito.

Item 34.3.c: nomeação para exercer o encargo de agente de contratação de pessoa que não se enquadra como servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública.

Fundamento legal ou jurisprudencial: inciso LX do art. 6º da Lei 14.133/2021

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 56, p. 8 e 9):

82. O agente de contratação/pregoeiro nomeado para conduzir o PE 90013/2024 foi o senhor Cristian Bastos de Abreu, que atualmente exerce cargo em comissão no Inmetro, cargo/função CCX-0110.48. No entanto, o Sr. Cristian possui vínculo efetivo com a administração pública federal, pois é militar, atualmente na reserva, conforme se comprova com a cópia de sua identidade funcional emitida pelo Exército Brasileiro (apresenta cópia da identidade militar do pregoeiro à peça 56, p. 8).
83. Além disso, o servidor, durante sua carreira militar, atuou por alguns anos em atividades relacionadas a licitações e fez cursos para se qualificar para tanto. Não obstante, no período atuando à frente da coordenação de licitações do Inmetro, já conduziu mais de trinta pregões até o momento, sempre cumprindo fielmente as diretrizes legais e normativas.



84. Assim, demonstra-se que o agente de contratação atuante no pregão em questão preenche os requisitos elencados pela norma de regência, em especial o art. 7º da Lei 14.133/2021, não havendo irregularidades formais na condução da licitação pelo pregoeiro.

Análise:

85. Pela documentação encaminhada pelo Inmetro, verifica-se que, embora o pregoeiro do PE 90013/2024 exerça cargo em comissão no Inmetro, pertence ao quadro efetivo da Administração Pública, em especial o Exército Brasileiro (peça 56, p. 8), cumprindo, portanto, a qualificação do inciso LX do art. 6º da Lei 14.133/2021.

I.4. Da construção participativa de deliberações

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 56, p. 9 e 10):

86. Primeiramente, vale frisar que o PE 90013/2024 foi finalizado antes de qualquer notificação sobre o escrutínio da Corte de Contas sobre o certame, e em 16 e 17 de outubro de 2024 foram pactuados os contratos de transporte coletivo com os proponentes adjudicados na disputa, com vigência iniciada em 20/10/2024.
87. Desta forma, os contratos estão válidos e em vigor, tendo preenchido todos os preceitos legais para sua celebração. Sobre o tema, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos trouxe diversas inovações no que diz respeito à continuidade dos contratos administrativos.
88. Na sistemática da Lei 14.133/2021, nem toda irregularidade no procedimento licitatório ou no contrato implicará a suspensão da execução ou a declaração de nulidade. A nulidade tornou-se situação excepcional e deve ser produto do exercício da racionalidade administrativa, e motivada segundo critérios trazidos pela lei, os quais imputam ao administrador a obrigação de avaliar a conveniência da decretação de nulidade à luz do interesse público na contratação e das consequências sociais, ambientais e econômicas dessa decisão.
89. No caso dos autos, tal como já demonstrado, o serviço contratado tem caráter essencial para o funcionamento do campus do Inmetro em Xerém, visto que viabiliza as atividades e o serviço público prestado pelo ente.
90. Desta forma, ainda que a Corte de Contas venha a considerar o certame irregular, devem ser intentadas outras medidas de forma a não causar a interrupção do serviço público.

Análise:

91. Assiste razão ao Inmetro quanto à essencialidade dos serviços contratados no PE 90013/2024 ao funcionamento da entidade, cuja prestação não pode ser interrompida sem causar graves prejuízos ao Órgão. Assim, as informações apresentadas neste tópico estão sendo consideradas no julgamento e na elaboração das propostas de mérito do presente processo.

I.3. Do agravo

92. Após ser notificada acerca da suspensão cautelar do PE 90013/2024, o Inmetro apresentou recurso de agravo contra o despacho proferido pelo Min. Relator, que determinou a suspensão cautelar do PE 90013/2024, conforme petição acostada aos autos à peça 34.
93. Na petição acostada à peça 34 o agravante alega, basicamente, o seguinte:
- 93.1 A prolação do despacho que concedeu a medida cautelar ocorreu após o encerramento da licitação, e o Inmetro foi cientificado acerca do deferimento da medida apenas em 21/10/2024, quando já vigente o contrato de transporte coletivo 17/2024, assinado em 17/10/2024 (vigência iniciada em 20/10/2024).
- 93.2 Alega a essencialidade do serviço contratado para possibilitar o acesso diário dos servidores, colaboradores permanentes e eventuais, estagiários, e bolsistas ao campus, situado em área de difícil acesso, com reduzida disponibilidade de transporte público. Acrescenta que em razão da dimensão do campus do Inmetro, que ocupa uma área de 1.800.000 m², o deslocamento interno é também realizado por meio do transporte coletivo, cuja ausência inviabiliza a circulação interna de servidores e colaboradores, especialmente nos horários de almoço e de entrada e saída do campus.
- 93.3 Assevera que, em razão da essencialidade do serviço contratado pelo PE 90013/2024, cuja paralisação pode inviabilizar as atividades desenvolvidas no campus, com risco concreto de interrupção atividades finalísticas do Inmetro, está presente no caso concreto o perigo da demora reverso relativo à suspensão do contrato decorrente do Pregão 90013/2024, o que inviabiliza a adoção da medida cautelar proferida no processo.



93.4 Reafirma seu entendimento de legalidade da exigência de índice mínimo de capital de giro de 16,66% do valor estimado da contratação, haja vista que está assim disposto no item 11.1.b, do Anexo VII-A, da Instrução Normativa Seges/MP 5/2017, *in verbis*:

11. Das condições de habilitação econômico-financeira:

11.1. Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deverá exigir:

(...)

b) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) **do valor estimado da contratação**, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;

93.5 Ademais, quando da confecção dos documentos licitatórios, a equipe de planejamento da contratação utilizou os modelos fornecidos pela AGU para o tipo, como é recomendado para toda contratação da Administração Pública federal, que informa que o percentual de CCL deve ser calculado com base no valor estimado da contratação. Tal disposição se encontra na parte não editável da minuta, sem qualquer observação para a transcrição, sendo sua aplicação obrigatória pelo administrador que tomou o modelo como base.

93.6 Ressalta que os números do pregão demonstram a realização de certame regular, com multiplicidade de propostas e um número razoavelmente baixo de desclassificações, evidenciando alto grau de competitividade e ausência de direcionamento e que a imposição da cláusula combatida pela agravada não trouxe qualquer prejuízo ao certame e à contratação, mostrando-se como medida destinada a garantir a prestação de serviço essencial, evitando a precarização de sua execução durante o prazo de vigência contratual.

93.7 Informa que a decisão que decretou a inabilitação da agravada para o certame se deu unicamente em razão do não cumprimento do subitem 8.23.2 do Termo de Referência, que trata do não atendimento da exigência do CCL mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação. O Pregoeiro tão-somente mencionou, em resposta às alegações de Top Rio Viagens e Turismo Ltda, que agravada acostou apenas o certificado de autorização de tráfego do Detoro, mas esse não foi o motivo da inabilitação da empresa.

93.8 Por fim, requer o Inmetro que seja conhecido e provido o agravo a fim de que seja reconsiderada a medida cautelar concedida, nos termos do art. 289, § 4º, do RITCU, de modo a se assegurar o regular prosseguimento do Pregão Eletrônico 90013/2024, e, em consequência, a manutenção do serviço em razão de sua essencialidade. Caso assim não entenda o ministro relator, requer, 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 Regulamento Interno dessa Egrégia Corte de Contas.

94 Apresenta em anexo a Nota Técnica 2/2024/Coadi/Diraf-Inmetro, com justificativas sobre a essencialidade do transporte coletivo contratado no PE 90013/2024 (peça 35).

Análise

95 Inicialmente, deve-se registrar que o Agravo preenche os requisitos gerais de admissibilidade, alusivos a todas as espécies recursais, conforme abaixo:

a) cabimento: a decisão é recorrível;

b) singularidade: o recorrente está opondo Agravo contra o despacho cautelar à peça 17, confirmado pelo Acórdão 2.275/2024-TCU-Plenário (peça 30), pela primeira vez;

c) tempestividade: o Agravo foi oposto dentro do prazo de cinco dias previsto no art. 289 do RITCU: o Inmetro foi notificado do despacho cautelar em 21/10/2024, mediante recebimento do Ofício 47668/2024-TCU/Seproc (peças 20 e 22). O prazo recursal de cinco dias iniciou-se no dia 22/10/2024 e findar-se-ia no dia 26/10/2024. Como o dia 26/10/2024 correspondeu ao sábado, o prazo final estendeu-se para o primeiro dia útil seguinte, no caso, dia 29/10/2024 (terça-feira), tendo em vista a decretação de ponto facultativo no dia 28/10/2024, nos termos do art. 236 da Lei 8.112/1990, e do artigo 1º, inciso XII, da Portaria-TCU 1/2024;

d) legitimidade: o recorrente é parte legítima para opor agravo, consoante estabelecido no art. 289 do RITCU;

e) interesse de agir: houve sucumbência da parte e não houve perda de objeto;

f) adequação: a peça recursal foi apresentada em conformidade com o disposto no art. 277, inciso V, do RITCU.

96 Em relação aos requisitos específicos, agravos devem ser utilizados para guerrear 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, conforme o art. 289, *caput*, do RI/TCU, devendo o recorrente, além de alegar o que pretende impugnar no corpo da decisão.



- 97 No caso em exame, o agravante insurge-se contra a suspensão cautelar do PE 90013/2024, determinada pelo despacho cautelar à peça 17, confirmado pelo Acórdão 2.275/2024-TCU-Plenário (peça 30).
- 98 As alegações do Inmetro focam-se na essencialidade dos serviços contratados do PE 90013/2024, e consequente presença do perigo da demora reverso, presente na suspensão cautelar do certame, haja vista a necessidade de imediata contratação dos serviços licitados, cuja execução não pode ser interrompida sem causar graves prejuízos ao Inmetro, uma vez que inviabilizaria o deslocamento da mão de obra da entidade até o seu *campus* em Xerém.
- 99 A localização do *campus* do Inmetro em Xerém, distante quase 50 km do centro da cidade do Rio de Janeiro, cidade onde reside grande parte da mão de obra da entidade, justifica a necessidade de contratar o serviço de transporte coletivo para conduzir os servidores e demais colaboradores à referida unidade, sendo, portanto, essencial ao seu funcionamento, cuja interrupção acarretaria paralisação das atividades do Inmetro.
- 100 A difícil locomoção ao campus de Xerém e a essencialidade do serviço de transporte contratado está devidamente demonstrada no agravo interposto.
- 101 As grandes dimensões do *campus* e as consideráveis distâncias entre as suas unidades também justificam a contratação do transporte para deslocamento no interior do *campus*, especialmente para condução dos servidores até o restaurante da unidade.
- 102 Por sua vez, embora não haja informação nos autos acerca do contrato anteriormente utilizado para a prestação dos serviços de transporte contratados no PE 90013/2024, o fato de que os contratos foram celebrados no último dia 17/10/2024 demonstra que o contrato anterior já estava com sua vigência expirada nessa data, o que denota o risco de grave comprometimento para o regular funcionamento das atividades do Inmetro, caso os serviços não fossem contratados.
- 103 Neste sentido, entende-se que o Inmetro demonstrou que, no caso concreto, estava presente o perigo da demora reverso, haja vista que o Órgão não dispunha de prazo razoável para a aguardar a manifestação de mérito sobre a matéria.
- 104 Diante do exposto, entende-se que, no mérito, o referido agravo deve ser julgado **procedente**, com a consequente **revogação** da **medida cautelar** concedida pelo despacho à peça 17 e confirmada pelo Acórdão 2.275/2024-TCU-Plenário (peça 30).
- 105 Ressalte-se, por fim, que o Inmetro foi notificado da suspensão cautelar do PE 90013/2023 em 21/10/2024 (peças 20 e 23), quando já havia celebrado os Contratos 16/2024 e 17/2024, que já estavam em execução, motivo pelo qual não se pode afirmar, pelos documentos acostados aos autos, que houve descumprimento intencional da medida cautelar determinada pelo TCU. Embora o representante tenha informado em sua petição, à peça 42, ter dado ciência ao Inmetro acerca da suspensão cautelar do certame em 18/10/2024, dia seguinte à prolação do despacho cautelar, não carrou aos autos qualquer documento que comprove esta notificação.

CONCLUSÃO

- 106 Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento do agravo** apresentado pelo Inmetro, satisfeitos os requisitos de admissibilidade descritos nos parágrafos 92 a 94 desta instrução e, no mérito, dar-lhe **provimento**, com a consequente **revogação da medida cautelar** do PE 90013/2024.
- 107 Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.
- 108 Será proposta, ainda, a expedição de **determinação** ao Inmetro, bem como **dar ciência** à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, integrante da Advocacia-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU) e à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) sobre a divergência dos modelos e normas em relação à jurisprudência deste Tribunal, na forma descrita nos parágrafos 77 e 78 desta instrução.
- 109 Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade uma vez que não haverá descontinuidades dos serviços contratados no PE 90013/2024 e o Inmetro disporá de tempo suficiente para realizar novo processo licitatório para contratação dos serviços de transporte de seus servidores e colaboradores.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

- 110 Não houve pedido de ingresso aos autos.
- 111 Não houve pedido de vista e/ou cópia.



112 Não houve pedido de sustentação oral.

113 Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

114 Em virtude do exposto, propõe-se:

114.1 **conhecer do agravo** interposto pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do RI/TCU, nos arts. 277, inciso V, e 289 do RI/TCU, para, no mérito, dar-lhe **provimento**;

114.2 **revogar** a suspensão liminar do PE 90013/2024;

114.3 no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

114.4 **determinar** ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) anulação do PE 90013/2024, bem como dos Contratos 16/2024 e 17/2024, celebrados em decorrência do certame em questão, por afronta ao art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia), declarando que a nulidade tenha eficácia em momento futuro, **por prazo de até seis meses**, prorrogável uma única vez, conforme autoriza o art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2024, de forma que a Unidade Jurisdicionada tenha tempo suficiente para efetuar nova contratação;

114.5 **dar ciência** à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/MGI) de que a redação do item 11.1.b, do Anexo VII-A, da IN Seges/MP 5/2017, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, está em conflito com a jurisprudência do TCU, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses, uma vez que a imposição encontra respaldo na necessidade de que o futuro contratado possa arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato, sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da Administração (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia);

114.6 **dar ciência** à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, integrante da Advocacia-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU) de que a redação que consta em seus modelos de termos de referência para a contratação dos serviços contínuos, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, está em conflito com jurisprudência do TCU, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses, uma vez que a imposição encontra respaldo na necessidade de que o futuro contratado possa arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato, sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da Administração (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia);

114.7 **informar** ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, à Advocacia Geral da União 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

114.8 **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.

3. Posteriormente, com a apresentação de novos elementos, acostados aos autos pela representante às peças 73-82, que considere relevantes, restitui os autos àquela unidade instrutiva, que



complementou sua análise e, conseqüentemente, alterou sua proposta de mérito (peça 83), conforme segue:

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90013/2024, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com valor estimado anual de R\$ 17.475.559,28, cujo objeto é a contratação de serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Instituto, composta por servidores, colaboradores, estagiários e bolsistas, entre outros, até o Campus de Inovação e Metrologia localizado em Xerém, Duque de Caxias/RJ, bem como a disponibilização de veículos para uso eventual (peça 4, p. 1).
- 2 O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.
- 3 O objeto do pregão foi dividido em dois grupos, de acordo com as linhas de ônibus a serem atendidas. O grupo 1 compreende onze linhas e os serviços eventuais, com despesas estimadas em R\$ 7.427.824,88/ano; e o grupo 2, catorze linhas, com despesas estimadas de R\$ 10.047.734,40/ano (peça 4, p. 35-37).
- 4 Os contratos têm vigência prevista de cinco anos, prorrogáveis por até dez anos, conforme a cláusula segunda do edital (peça 4, p. 22). Sendo assim, as despesas estimadas, considerado o prazo de vigência inicial, atingem a cifra de R\$ 87.377.796,40 (sendo R\$ 37.139.124,40/quinquênio para o grupo 1 e R\$ 50.238.672,00/quinquênio para o grupo 2).
- 5 Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
 - d) situação: o grupo 1 foi homologado em 3/9/2024; e o grupo 2, em 6/9/2024 (peças 8 e 11);
 - e) valores homologados: o grupo 1 foi homologado em favor da empresa Solazer Transporte e Turismo Ltda. (CNPJ 29.108.107/0001-30), pelo melhor lance de R\$ 35.601.324,00; e o grupo 2, em favor da empresa Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (CNPJ 32.305.500/0001-28), pelo melhor lance de R\$ 23,65/Km, que corresponde a uma contratação de R\$ 48.200.592,00;
 - f) a licitação em tela não envolve registro de preços; e
 - g) em 17/10/2024 foram celebrados o Contrato 16/2024, relativo ao grupo 1 do PE 90013/2024 (peça 48), e o Contrato 17/2024, referente ao grupo 2 do certame (peça 40). Os referidos contratos foram anulados e substituídos pelos contratos emergenciais 27/2024 e 28/2024, celebrados em 8/11/2024, com vigência até 8/11/2025 (peças 81 e 82).
- 6 Em 17/10/2024, o Ministro Relator Aroldo Cedraz proferiu medida cautelar determinando a suspensão temporária do PE 90013/2024, até manifestação de mérito do TCU, tendo sido o Inmetro notificado da decisão em 21/10/2024 (peças 17, 20 e 22). Em 23/10/2024 a referida medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário (peça 30).

HISTÓRICO

- 7 O representante alegou, em suma, que foi inabilitado indevidamente no PE 90013/2024 do Inmetro em decorrência dos seguintes atos irregulares atribuídos ao pregoeiro [agente de contratação], (peça 1):
 - c) entendimento inicial, ratificado em sede de recurso contra a inabilitação, de que a empresa representante não atendeu ao percentual mínimo exigido de capital de giro de 16,66% do valor estimativo da contratação (item 8.23.2 do termo de referência), tendo sido considerado na análise que o valor estimado se referia a sessenta meses, e não a doze meses de contrato, em decisão que não guarda consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União; e
 - d) entendimento manifestado em sede de análise de recurso de que a empresa representante também não atendia às prescrições dos itens 4.1.8 e 5.1.5, alíneas “b” e “d”, do termo de referência (TR), porém que tratavam de requisitos para celebração do contrato e não de condições de habilitação.
- 8 Após análise inicial, a AudContratações concluiu estarem configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na representação, bem como afastado o do perigo da demora reverso, motivo pelo qual propôs a suspensão cautelar do PE 90013/2024, oitivas e construção participativa de deliberações nos termos dispostos na instrução à peça 14.
- 9 O relator, Min. Aroldo Cedraz, anuiu às propostas da unidade técnica e determinou a suspensão cautelar do certame, bem como a realização das demais medidas propostas, decisão que foi referendada pelo Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário (peças 17 e 30, respectivamente).
- 10 Promovidas as medidas preliminares alvitradas, a Unidade Jurisdicionada apresentou em resposta os



documentos acostados às peças 50 e 57-59, a sociedade empresarial Solazer Transporte e Turismo Ltda encaminhou a documentação acostada às peças 46-49 e 61-63, e a sociedade empresarial Top Rio Viagens e Turismo Ltda encaminhou a documentação às peças 38-41 e 64-66.

- 11 Além das respostas à oitiva o Inmetro apresentou recurso de agravo contra o despacho proferido pelo Min. Relator, que determinou a suspensão cautelar do PE 90013/2024, conforme petição acostada aos autos à peça 34.
- 12 Após a suspensão cautelar do PE 90013/2024 o representante apresentou nova manifestação relatando eventuais descumprimentos da medida cautelar, e outras supostas irregularidades ocorridas no certame (peça 42).
- 13 Após análise das informações e documentos supracitados a AudContratações encaminhou os autos ao gabinete do Ministro Relator com as seguintes propostas de encaminhamento (peça 69):
 - 114.1 **conhecer do agravo** interposto pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do RI/TCU, para, no mérito, dar-lhe **provimento**;
 - 114.2 **revogar** a suspensão liminar do PE 90013/2024;
 - 114.3 no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;
 - 114.4 **determinar** ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:
 - a) anulação do PE 90013/2024, bem como dos Contratos 16/2024 e 17/2024, celebrados em decorrência do certame em questão, por afronta ao art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia), declarando que a nulidade tenha eficácia em momento futuro, **por prazo de até seis meses**, prorrogável uma única vez, conforme autoriza o art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2024, de forma que a Unidade Jurisdicionada tenha tempo suficiente para efetuar nova contratação;
 - 114.5 **dar ciência** à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/MGI) de que a redação do item 11.1.b, do Anexo VII-A, da IN Seges/MP 5/2017, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, está em conflito com a jurisprudência do TCU, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses, uma vez que a imposição encontra respaldo na necessidade de que o futuro contratado possa arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato, sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da Administração (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia);
 - 114.6 **dar ciência** à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, integrante da Advocacia-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU) de que a redação que consta em seus modelos de termos de referência para a contratação dos serviços contínuos, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, está em conflito com jurisprudência do TCU, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses, uma vez que a imposição encontra respaldo na necessidade de que o futuro contratado possa arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato, sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da Administração (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia);
 - 114.7 **informar** ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, à Advocacia Geral da União 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
 - 114.8 **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.
- 14 Ocorre que posteriormente à manifestação da AudContratações, e o envio dos autos ao gabinete do Ministro Relator, o representante apresentou novas alegações/documentação que foram acostadas aos autos às peças 73 a 81.
- 15 Em razão do conteúdo das informações e documentos apresentados, que têm o condão de alterar parte das conclusões da análise técnica empreendida na peça 69, o processo retornou à esta unidade técnica para reanálise dos autos.

EXAME TÉCNICO

**I.3 Da documentação encaminhada pela representante:**

- 16 Conforme já relatado, após manifestação da unidade técnica às peças 69-71, o representante apresentou nova petição, cujo teor é, em suma, o seguinte (peça 73):
- 16.1 Solicita ingresso aos autos para fins de juntar documentos, manifestar e/ou apresentar alegações finais escritas. Alega que se enquadra como parte interessada, nos exatos termos do art. 144, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI-TCU), como demonstrou de forma clara e objetiva a razão legítima para intervir no processo, em sede de preliminar, nos termos do § 1º do art. 146 do RI-TCU, e, por conseguinte, interessada em intervir no processo, como exige o art. 282 do RI-TCU (peça 73, p. 1).
- 16.2 Reafirma a ilegalidade da exigência, no item 8.23.2 do edital, para fins de qualificação econômico-financeira dos licitantes, de comprovação de capital circulante líquido ou capital de giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% sobre o valor estimado da contratação, e da sua desclassificação do certame por não ter atendido aos itens 4.1.8 e 5.1.5, alíneas ‘b’ e ‘d’, do Edital 90013/2024 (peça 73, p. 3, 4, 6-10).
- 16.3 Alega que o agravo apresentado pela Representada fora intempestivo, uma vez que a data inicial de contagem ocorreu em 18/10/2024, quando a empresa Aava Locações e Transportes deu ciência ao Inmetro da suspensão cautelar do PE 90013/2024 (peças 77 e 78). A notificação foi realizada fundamentada no art. 240, § 2º, combinado com o caput do art. 242 do Código de Processo Civil (CPC), no § 2º do art. 179 do RI-TCU, e no art. 26, § 3º, da Lei 9.784/1999, pelo preposto da Representante (peça 73, p. 4-5).
- 16.4 Levanta a suspeita de que após a abertura da sessão pública, estranhamente o pregão ficou parado por um mês, sem qualquer motivação que justificasse tal situação, apenas para favorecer as empresas contratadas, o que seria indício de possível direcionamento e/ou fraude no certame. Alega que a Licitante Top Rio Viagens e Turismo Ltda. encontrava-se com problema em sua certidão, como demonstra a Certidão Positiva Receita Federal e PGFN (peça 74), e que a administração aguardou obter a Certidão Positiva com Efeito Negativo, o que somente foi obtida em 18/10/2024 (peça 75), para só então assinar o contrato.
- 16.5 Alega que o Inmetro descumpriu deliberadamente a medida cautelar imposta pelo TCU, pois a entidade foi informada em 18/10/2024, sobre a suspensão cautelar do PE 90013/2024, e mesmo assim celebrou os Contratos 16/2024 e 17/2024, decorrentes do certame, que foram publicados no PNCP em 21/10/2024 (peça 73, p. 10-12). Encaminha os documentos probatórios da notificação feita ao Inmetro, da rescisão do contrato anterior, 9/2021, e da publicação do extrato do Contrato 17/2024 no DOU, que estão acostados aos autos às peças 77-80.
- 16.6 Afirma a ocorrência de dano ao erário nas contratações decorrentes do PE 90013/2024, uma vez que não foi contratada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (peça 73, p. 12-14).
- 16.7 Informa que houve a fabricação de emergência pois os Contratos 16/2024 e 17/2024 foram rescindidos, mas as mesmas empresas contratadas assinaram contratos de emergência e continuam prestando o serviço, lesando o erário (peça 73, p. 14 e 15). Anexa aos autos cópias da publicação do extrato do Contrato 28/2024, celebrado de forma emergencial, mediante dispensa de licitação, entre o Inmetro e a Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (peça 81).
- 16.8 Alega que a proposta de anulação do PE 90013/2024, que consta na instrução à peça 69, não atende de melhor forma o interesse público, uma vez que há no certame propostas válidas passíveis de aproveitamento, havendo dispositivo legal (art. 90 da Lei 14.133/2021) que permite a reabertura do certame para convocação dos demais licitantes (peça 73, p. 15-17).
- 16.9 Requer a nulidade dos atos administrativos eivados de ilegalidade e de todos os atos dele decorrentes, com a consequente determinação de retorno do PE 90013/2024 à fase de decisão recursal para habilitar a representante que ofereceu melhor preço, e não de toda a licitação, porque tal conduta ainda continuará beneficiando os praticantes das irregularidades perpetradas contra o erário, e os princípios da administração, especialmente o da legalidade e da moralidade; bem como se requer a apuração pelos órgãos competentes de responsabilidades administrativa, civil e penal (peça 73, p. 17).
- 17 Passa-se, a seguir, à análise dos pontos questionados em sede de oitiva, realizada em decorrência da etapa instrutória inicial, considerando as novas informações/documentos apresentados após a manifestação da unidade técnica às peças 69-71.

Item 34.3.a: exigência, no item 8.23.2 do edital, para fins de qualificação econômico-financeira dos licitantes, de comprovação de capital circulante líquido ou capital de giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, para contratação de serviços contínuos, porém que não se enquadram no regime de dedicação exclusiva de mão de obra, sem justificativa que a ampare nos estudos técnicos preliminares à licitação.



Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 17 da IN Seges/MP 5/2017 e a jurisprudência do Tribunal (Acórdão 592/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 970/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas; Acórdão 3.265/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra Ana Arraes).

Análise:

- 18 No que se refere a esta irregularidade, as alegações apresentadas pela representante à peça 73 nada de novo trazem aos autos, mantendo-se o entendimento esposado na instrução à peça 69, que, em que pese ter-se admitido como correta a caracterização do objeto da contratação como serviço contínuo “com” dedicação exclusiva de mão de obra, considerou configurada a ilegalidade da desclassificação de licitantes no PE 90013/2024 por não apresentarem o índice do CCL, de 16,66%, calculado em função do valor estimado total do contrato, previsto para os cinco anos de contratação, uma vez que o índice deveria ser calculado em função do valor de doze meses do contrato, conforme determina jurisprudência pacífica do TCU (ver parágrafos 62 a 74, da instrução à peça 69).
- 19 No que se refere ao entendimento de que, no caso concreto, a melhor medida a ser adotada no certame seria a anulação do PE 90013/2024, e manutenção dos contratos dele decorrentes até que o Inmetro efetuasse nova contratação, por prazo de até seis meses, prorrogável uma única vez, conforme autoriza o art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2024 (ver parágrafos 75 a 77, da instrução à peça 69), entende-se que os novos elementos apresentados têm o condão de alterar a proposta anterior.
- 20 Isto porque quando foi elaborada a instrução anterior, em 15/1/2025, os elementos que constavam nos autos apontavam que os contratos celebrados em decorrência do PE 90013/2024, Contratos 16/2024 e 17/2024, estavam em plena execução, motivo pelo qual entendeu-se não haver a possibilidade de anular, de forma imediata, a homologação do PE 90013/2024, e, ao mesmo tempo, considerar válidos os contratos dele decorrentes. Não havia nos autos qualquer informação acerca dos contratos emergenciais firmados.
- 21 Ocorre que as recentes informações e documentos apresentados pela Aava Locações apontam que os referidos contratos haviam sido rescindidos, e os serviços de transporte coletivo dos servidores do Inmetro estavam sendo prestados por meio de contratos emergenciais. Consta nos autos publicação do extrato do Contrato 28/2024, celebrado em 8/11/2024, de forma emergencial, mediante dispensa de licitação, entre o Inmetro e a Top Rio Viagens e Turismo Ltda., com vigência de 8/11/2024 a 8/11/2025, que substituiu o Contrato 16/2024 (peça 81).
- 22 Pesquisa realizada no Diário Oficial da União demonstra que na mesma data, em 8/11/2024, foi publicado o Contrato 28/2024, também emergencial, mediante dispensa de licitação, entre o Inmetro e a empresa Solazer Transporte e Turismo Ltda., com vigência de 8/11/2024 a 8/11/2025, que substituiu o Contrato 17/2024 (peça 82).
- 23 Neste sentido, considerando que os Contratos decorrentes do PE 90013/2024 encontram-se anulados, e considerando-se a existência de propostas válidas no referido certame, entende-se que a medida que mais se adequa aos princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência, haja vista os custos e o tempo dispendidos para a realização de uma nova licitação, é a anulação dos atos de homologação, adjudicação e habilitação do PE 90013/2024, e o consequente retorno à fase de julgamento das propostas, com a convocação das empresas que ofertaram os melhores preços para apresentação de suas propostas ajustadas, dando-se prosseguimento ao certame com a análise dos documentos de habilitação, considerando, desta vez, que o índice do CCL, de 16,66%, deve ser calculado em função do valor de doze meses do contrato, conforme determina jurisprudência pacífica do TCU.
- 24 Por sua vez, considerando que a observância da jurisprudência desta Corte de Contas é importante para manutenção da coerência e estabilidade do sistema legal aplicável às licitações e contratos, mantém-se o entendimento de que deve ser dada ciência à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) e à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (CNMLC/CGU), integrante da Advocacia-Geral da União (AGU), nos exatos termos descritos no parágrafo 78 da instrução à peça 69:

Item 34.3.b: exigência, conforme entendimento exposto na decisão do pregoeiro no julgamento do recurso administrativo interposto pela licitante Aava Locações e Transportes Ltda. (CNPJ 18.087.315/0001-83), de documentos de habilitação relativos à qualificação técnico-operacional além daqueles previstos em Lei, para cujo atendimento as licitantes teriam de incorrer em custos desnecessários anteriormente à celebração dos contratos.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 67 da Lei 14.133/2021 e jurisprudência do Tribunal (Acórdão 3.192/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Marcos Bemquerer; Súmula 272/TCU).



Análise:

25 Em relação a esta irregularidade, as recentes alegações e documentos apresentados pela representante nada de novo trazem aos autos, motivo pelo qual mantem-se as conclusões anteriores sobre este quesito (peça 69, p. 12):

Embora o pregoeiro e a autoridade competente para o julgamento do recurso tenham mencionado em suas análises de recurso que a Aava Locações e Transportes não atendeu o item 4.1.8, bem como a relação de Procom Fumaça Preta, a Licença Operacional Ambiental, o certificado de propriedade dos veículos, percebe-se que a desclassificação da empresa ocorreu em razão do descumprimento do item 8.23 e subitem 8.23.2 do Termo de Referência (peça 7; peça 56, p. 7; e peça 68), motivo pelo qual se acolhem os argumentos do Inmetro quanto a este quesito.

Item 34.3.c: nomeação para exercer o encargo de agente de contratação de pessoa que não se enquadra como servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública.

Fundamento legal ou jurisprudencial: inciso LX do art. 6º da Lei 14.133/2021.

Análise:

26 As novas alegações nada contém acerca desta suposta irregularidade, motivo pelo qual mantem-se as conclusões anteriores sobre este quesito (peça 69, p. 13).

Pela documentação encaminhada pelo Inmetro, verifica-se que, embora o pregoeiro do PE 90013/2024 exerça cargo em comissão no Inmetro, pertence ao quadro efetivo da Administração Pública, em especial o Exército Brasileiro (peça 56, p. 8), cumprindo, portanto, a qualificação do inciso LX do art. 6º da Lei 14.133/2021.

I.5. Do agravo

27 Após ser notificada acerca da suspensão cautelar do PE 90013/2024, o Inmetro apresentou recurso de agravo contra o despacho proferido pelo Min. Relator, que determinou a suspensão cautelar do PE 90013/2024, e a abstenção de atos de execução de eventuais contratos celebrados em decorrência do certame, conforme petição acostada aos autos à peça 34.

28 Na petição de agravo, o agravante requer a manutenção do PE 90013/2024, e dos contratos dele decorrentes, 16/2024 e 17/2024, haja vista a essencialidade dos serviços de transporte contratados no certame, cuja paralisação poderia inviabilizar as atividades desenvolvidas no campus, com risco concreto de interrupção das atividades finalísticas do Inmetro.

Análise

29 Na análise realizada na instrução anterior, concluiu-se que o Inmetro demonstrou que, no caso concreto, estava presente o perigo da demora reverso, haja vista que o órgão não dispunha de prazo razoável para aguardar a manifestação de mérito sobre a matéria, motivo pelo qual foi proposto que o referido agravo deveria ser julgado **procedente**, com a consequente **revogação da medida cautelar** concedida pelo despacho à peça 17 e confirmada pelo Acórdão 2.275/2024-TCU-Plenário (peça 69).

30 Os novos elementos apresentados pela representante não têm o condão de modificar o entendimento anterior, em razão da proposta de **revogar a medida cautelar** e permitir o regular prosseguimento do certame a partir da fase de habilitação e julgamento das propostas após a anulação dos atos de homologação, adjudicação e habilitação do PE 90013/2024, e o consequente retorno de fase.

31 Além disso, a celebração dos contratos emergenciais, em 8/11/2024, com vigência até 8/11/2025, afasta a ocorrência do perigo da demora reverso, haja vista que o Inmetro passou a dispor de prazo razoável para aguardar a conclusão do certame (peças 81 e 82).

32 Ressalte-se que não deve prosperar a alegação de que o agravo impetrado pelo Inmetro foi intempestivo, haja vista que a notificação extrajudicial feita pela representante ao Inmetro não tem o atributo de deflagrar o início de prazo para apresentação de recursos perante esta Corte de Contas.

33 Diante do exposto, entende-se que, no mérito, deve ser dado **provimento** ao referido agravo, com a consequente **revogação da medida cautelar** concedida pelo despacho à peça 17 e confirmada pelo Acórdão 2.275/2024-TCU-Plenário (peça 30), para que seja permitido à UJ promover o retorno de fase.

Do pedido de ingresso no processo como parte interessada

34 Quanto ao pedido de ingresso formulado pela representante, como parte interessada no presente processo (peça 73, p. 1), será proposto o seu indeferimento, pois não demonstrou sua razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução - TCU 213/2008.

35 Tal proposta de indeferimento se baseia no entendimento jurisprudencial de que eventual contribuição do

representante para o deslinde dos autos, mediante apresentação de informações adicionais, não é razão suficiente para habilitá-lo como parte no processo, uma vez que o TCU dispõe de meios próprios para averiguar os fatos, podendo promover diligências ou inspeções nos órgãos e entidades sob a sua jurisdição; nesse sentido é o Acórdão 1693/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo.

- 36 Ademais, a mera participação em licitação ou procedimento de credenciamento não gera direito subjetivo que possa ser lesado por eventual deliberação do TCU, conforme Acórdão 1769/2022-Plenário, rel. do Min. Vital do Rêgo, e Acórdão 2969/2020-Plenário, rel. do Min. Substituto Marcos Bemquerer.

Outras considerações

- 37 A representante alegou na sua petição à peça 42 ter dado ciência ao Inmetro acerca da decisão que determinou a suspensão cautelar do PE 90013/2024, e a abstenção de atos de execução de eventuais contratos celebrados em decorrência do certame, em 18/10/2024, dia seguinte à prolação do despacho cautelar, mas o Inmetro teria ignorado a determinação deste Tribunal, e celebrado os contratos 16/2024 e 17/2024, em 20/10/2024, descumprindo intencionalmente a medida cautelar imposta pelo TCU.
- 38 Na instrução à peça 69, considerou-se que a referida alegação não poderia ser considerada procedente, uma vez que a representante não carreu aos autos qualquer documento que comprovasse esta notificação.
- 39 Ocorre que os novos documentos apresentados pela representante, e que se encontram acostados às peças 77 e 78 dos autos, comprovam que a Aava Locações e Transportes Ltda., em 18/10/2024, comunicou ao Inmetro acerca da referida medida cautelar.
- 40 A luz dessa informação, analisando o caso concreto, percebe-se que quando o Inmetro foi informado pela representante da suspensão do certame, já havia sido rescindido o contrato anteriormente vigente, e celebrado os Contrato 16/2024, relativo ao grupo 1 do PE 90013/2024 (peça 48), e o Contrato 17/2024, referente ao grupo 2 do certame (peça 40), o que ocorreu em 17/10/2024.
- 41 Neste sentido, ainda que tenha tido conhecimento da medida liminar proferida pelo TCU, em 18/10/2024, não havia mais a possibilidade de voltar ao contrato anterior, posto que já rescindido. Parece, portanto, razoável que o Inmetro, diante da essencialidade dos serviços contratados, tenha iniciado a execução dos novos contratos, já em 21/10/2024, uma vez que a paralização dos serviços inviabilizaria o funcionamento regular da entidade.
- 42 Milita, também, em favor da boa-fé da contratante, o fato de que, em 8/11/2024, menos de um mês após a notificação do TCU, acerca da suspensão cautelar do PE 90013/2024, o Inmetro promoveu a anulação dos contratos decorrentes do certame e efetuou contratações emergenciais para se adequar à determinação do TCU, conforme detalhado nos parágrafos 21 e 22 desta instrução.
- 43 Assim, embora tenha-se observado o descumprimento da medida liminar que determinou a suspensão cautelar do certame, e de quaisquer atos de execução dele decorrente, verifica-se no caso concreto circunstâncias práticas que podem ter limitado ou condicionado as decisões do gestor, motivo pelo qual não será proposta qualquer medida de responsabilização, em prestígio aos arts. 22 a 24 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB).

CONCLUSÃO

- 44 Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento do agravo** apresentado pelo Inmetro, satisfeitos os requisitos de admissibilidade descritos nos parágrafos 29 a 33 desta instrução e, no mérito, **dar-lhe provimento**, com a consequente **revogação da medida cautelar** do PE 90013/2024.
- 45 Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.
- 46 Será proposta, ainda, a expedição de **determinação** ao Inmetro, consoantes os parágrafos 18 a 23 desta instrução, bem como **dar ciência** à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, integrante da Advocacia-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU), e à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) sobre a divergência dos modelos e normas em relação à jurisprudência deste Tribunal, na forma descrita no parágrafo 78 da instrução à peça 69.
- 47 Quanto ao **pedido de ingresso** no processo na qualidade de interessada será proposto o seu **indeferimento** nos termos dispostos nos parágrafos 33 a 35 desta instrução.
- 48 Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que não haverá descontinuidade dos serviços contratados no PE 90013/2024 e o Inmetro disporá de tempo suficiente para concluir o referido processo licitatório e efetuar a contratação definitiva dos serviços de transporte de seus servidores e colaboradores.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS

- 49 Não houve pedido de ingresso aos autos.
- 50 Não houve pedido de vista e/ou cópia.
- 51 Não houve pedido de sustentação oral.
- 52 Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- 53 Em virtude do exposto, propõe-se:
 - 53.1 **conhecer do agravo** interposto pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, **dar-lhe provimento**;
 - 53.2 **revogar** a medida cautelar adotada pelo relator e referendada pelo Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário, que haviam determinado a suspensão liminar do Pregão Eletrônico 90013/2024;
 - 53.3 no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;
 - 53.4 **determinar** ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, adote providências quanto ao item abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:
 - a) anulação dos atos de homologação, adjudicação e habilitação do Pregão Eletrônico 90013/2024, por afronta ao art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia), e o consequente retorno à fase de habilitação e julgamento das propostas, com a convocação das empresas que apresentaram melhores preços para apresentação de suas propostas ajustadas, dando-se prosseguimento ao certame, considerando, desta vez, quando da análise dos documentos de habilitação, que o índice do Capital Circulante Líquido, de 16,66%, deve ser calculado em relação ao valor estimado para doze meses do contrato, conforme determina jurisprudência supracitada;
 - 53.5 **dar ciência** à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/MGI) de que a redação do item 11.1.b, do Anexo VII-A, da IN Seges/MP 5/2017, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, está em conflito com a jurisprudência do TCU, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses, uma vez que a imposição encontra respaldo na necessidade de que o futuro contratado possa arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato, sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da Administração (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia);
 - 53.6 **dar ciência** à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, integrante da Advocacia-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU) de que a redação que consta em seus modelos de termos de referência para a contratação dos serviços contínuos, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, está em conflito com jurisprudência do TCU, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses, uma vez que a imposição encontra respaldo na necessidade de que o futuro contratado possa arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato, sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da Administração (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia);
 - 53.7 **indeferir**, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela empresa Aava Locações e Transportes Ltda (CNPJ: 18.087.315/0001-83), de ser considerada como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;



- 53.8 **informar** ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, à Advocacia Geral da União 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
- 53.9 **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore o item 53.4. supra.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90013/2024, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com valor estimado anual de R\$ 17.475.559,28, cujo objeto é a contratação de serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Instituto, composta por servidores, colaboradores, estagiários e bolsistas, entre outros, até o Campus de Inovação e Metrologia localizado em Xerém, Duque de Caxias/RJ, bem a como a disponibilização de veículos para uso eventual.

2. O objeto do pregão foi dividido em dois grupos, de acordo com as linhas de ônibus a serem atendidas. O grupo 1 compreende 11 (onze) linhas e os serviços eventuais, com despesas estimadas em R\$ 7.427.824,88/ano; e o grupo 2, 14 (catorze) linhas, com despesas estimadas de R\$ 10.047.734,40/ano.

3. A representante alegou haver irregularidades quanto a:

a) exigência, para fins de qualificação econômico-financeira dos licitantes, de comprovação de capital circulante líquido ou capital de giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado dos cinco anos da contratação;

b) exigência de apresentação de documentos de habilitação relativos à qualificação técnico-operacional além daqueles previstos em Lei, cujo atendimento demandariam das licitantes incorrer em custos desnecessários antes da celebração dos contratos.

4. A irregularidade relativa ao CCL (item ‘a’ das alegações do representante) foi objeto de recurso no certame, sob o argumento de que a jurisprudência deste Tribunal considera que o valor estimado da contratação se refere ao estipulado para o período de 12 (doze) meses, o que foi indeferido.

5. No caso do grupo 2 do objeto do certame, do qual participou a representante, o valor exigido para o CCL mínimo foi de R\$ 8.369.762,75, considerando o total do contrato (no valor de R\$ 50.238.672,00), cinco vezes maior ao CCL mínimo baseado em dois meses de contrato, R\$ 1.673.952,55, valor comprovado pela empresa representante, inicialmente classificada em primeiro lugar.

6. Em sua instrução à peça 14, a AudContratações questionou o fato de os serviços não serem enquadrados como de escopo e realçou que mesmo na hipótese de serem de natureza contínua, conforme a jurisprudência do Tribunal, o correto seria calcular o índice tendo como referência o valor estimado para o prazo de 12 (doze) meses, ao que considerou restarem presentes os pressupostos para adoção da medida cautelar pleiteada, realçando o potencial dano ao erário de R\$ 4.794.565,00 para o total da contratação.



7. Em relação à exigência de documentos de habilitação relativos à qualificação técnico-operacional, conquanto não tenha constado entre os motivos da desclassificação da primeira colocada, mas surgido nas contrarrazões ao seu recurso foi, questão incluída nas medidas de saneamento dos autos.
8. Ao anuir à proposta de adoção da medida cautelar, o que fiz por meio do Despacho de peça 17, posteriormente ratificado pelo Plenário desta Corte com a prolação do Acórdão 2.275/2024, teci as seguintes ponderações:
- 11. Conforme aduzido pela AudContratações, o Tribunal já se debruçou sobre as dificuldades da Administração Pública em relação ao tema dos contratos de natureza continuada, tendo criado grupo de trabalho, que incluiu diversos órgãos públicos, para avaliar diversos aspectos e propor soluções, culminando no Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário, de minha lavra.
 - 12. Na oportunidade, firmou-se o entendimento de que seria possível exigir, como condição de habilitação econômico-financeira, dentre outros, o índice de Capital Circulante Mínimo (CCL) de no mínimo 16,66% do valor estimado para a contratação.
 - 13. O percentual foi estabelecido com base na necessidade de a prestadora dos serviços ter condições de honrar seus compromissos sem depender do pagamento por parte do contratante e equivaleria ao período de dois meses, ou seja 2/12 do período contratado.
 - 14. Não se pode olvidar que o estudo, refletido na IN 5/2017, publicada em 26/5/2017, foi estabelecido sob a égide da Lei 8.666/1993, que, ao seu art. 57, definia que a duração dos contratos por ela regidos estariam limitados pela vigência dos respectivos créditos orçamentários, que têm duração de um ano. A exceção prevista ao inciso II do aludido dispositivo estabelecia a prorrogação destes contratos por até 60 meses.
 - 15. Nada obstante, o grupo de trabalho fez constar a hipótese de se realizar contratações superiores a 12 meses, o que não implicou em mudança dos pressupostos e conclusões.
 - 16. De igual modo, não parece crível que os pressupostos do estudo sofram modificação tão somente pela possibilidade de celebração de contratos de maior duração trazida pela Lei 14.133/2021.
9. Promovidas as medidas de saneamento dos autos, a AudContratações realizou a análise das manifestações colhidas, assim como do agravo manejado pelo Inmetro contra a medida cautelar então adotada (peça 69).
10. Em síntese, o principal argumento da Unidade Jurisdicionada e das empresas contratadas se baseia na alegação de que a jurisprudência e as normas de regência, notadamente a IN Seges/MP 5/2017 e os modelos de termos de referência fornecidos pela AGU, estabelecem que o Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro mínimo exigido é baseado no valor estimado da contratação.
11. Aduzem que não se localizou na base de dados deste Tribunal a existência de jurisprudência ou recomendação de avaliação do critério de qualificação econômico-financeira levando-se em consideração apenas 12 (doze) meses de contrato sob a égide da nova Lei 14.133/2021, o que levou, no momento do planejamento da contratação e julgamento das propostas, a aplicação literal do art. 106, inciso I, da Lei 14.133/2021 e da IN Seges/MP 5/2017, item 11.1.
12. Nesse sentido, o Inmetro advoga que não há que se falar em suspensão ou anulação dos contratos já celebrados, tendo em vista que as normas de regência da matéria foram rigorosamente observadas, mas que cabe a expedição de recomendações ou determinações aos órgãos competentes para a alteração das minutas e instruções existentes a fim de que seja estabelecido que o capital líquido deverá ser calculado apenas durante o período de 12 (doze) meses ou do primeiro ano do contrato.
13. Quanto ao questionamento sobre o enquadramento dos serviços, o Inmetro argumenta que a necessidade do serviço de transporte é contínua e permanente e, em razão da localização do *campus*

de Xerém, a mão de obra deve ser exclusiva, de forma a atender a necessidade de deslocamento interno e rígidos horários de funcionamento do *campus*.

14. Acrescenta que já realizou contratação de empresa de transporte sem dedicação exclusiva, que envolvia o compartilhamento dos motoristas com outros serviços além do contrato com o Inmetro, o que gerou diversas intercorrências na execução do contrato, em prejuízo do cumprimento de horários, segurança, bem como à saúde dos prestadores, pelo desgaste físico e emocional.

15. Em argumento pela revogação da medida cautelar, o Inmetro alega ainda que foi cientificado do seu deferimento em 21/10/2024, quando o contrato de transporte coletivo 17/2024, assinado em 17/10/2024, vigia desde 20/10/2024.

16. Assevera que sua suspensão acarretaria a paralisação das atividades no campus, cuja área é de 1.800.000 m², tornando indispensável o transporte coletivo contratado para o deslocamento interno.

17. As contratadas seguiram a mesma linha de argumento do Inmetro, pugnando pela teoria do fato consumado para a manutenção dos contratos firmados.

18. Ao analisar os argumentos, a AudContratações rememora o estudo feito no TC 006.156/2011-8, do qual se originou o Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, que concluiu pela necessidade de o futuro contratado arcar com as possíveis despesas de dois meses de contrato sem a efetiva contraprestação pecuniária por parte da administração.

19. A unidade instrutiva assevera que a leitura do edital e da IN Seges/MP 5/2017 deveria ser baseada pela jurisprudência deste Tribunal, cujo entendimento, realça, é no sentido de que o valor a ser considerado para o cálculo do índice é o valor equivalente ao período de 12 (doze) meses de contrato, sendo, portanto, irregular a exigência do índice com base no valor estimado da contratação, conforme o Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, de minha lavra, o Acórdão 2.763/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, o Acórdão 1.335/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio e o Acórdão 2.268/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia.

20. Conquanto os acórdãos supramencionados tenham sido prolatados antes da vigência da nova lei 14.133/2021, a AudContratações aduz que o argumento de que não há jurisprudência sob a égide da nova lei de licitações não procede, uma vez que o seu art. 69, que trata sobre a comprovação da boa situação da financeira da empresa, a ser realizada por meio de índices contábeis, não sofreu alterações em relação ao disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993, seu análogo.

21. Ao mencionar a Instrução Normativa Seges/ME 98/2022, que ao seu art. 1º autoriza a aplicação da multicitada IN 5/2017 nos processos de contratação regidos pela Lei 14.33/2021, a UT entende que, como consequência, a jurisprudência do TCU permanece aplicável.

22. Assim, conclui a unidade instrutiva que estaria configurada a ilegalidade da desclassificação das licitantes inicialmente mais bem classificadas no PE 90013/2024, por não apresentarem o índice de CCL calculado em função do valor estimado sobre o total do contrato, previsto para cinco anos de vigência e, portanto, maculados os contratos dele decorrentes.

23. Todavia, considerando a impossibilidade de saneamento da irregularidade e a inviabilidade de descontinuidade dos serviços e, baseando-se na previsão do art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2024, propôs determinar ao Inmetro que promova a anulação do PE 90013/2024, bem como dos Contratos 16/2024 e 17/2024, em prazo de até seis meses, prorrogável uma vez, de modo a proporcionar tempo suficiente para a Unidade Jurisdicionada efetuar nova contratação sem paralisa dos serviços.

24. Ademais, considerando as ponderações do Inmetro, tendo em vista a manutenção da coerência e estabilidade do sistema legal aplicável às licitações e contratos, a AudContratações propôs cientificar à Seges/MGI e à AGU quanto ao conflito surgido neste tema em relação à previsão textual da IN 5/2017 e dos modelos de termos de referência, de suas respectivas autoridades.



25. Estando os autos em meu gabinete, a representante acostou novos elementos aos autos (peça 73-81) solicitando ingresso como parte interessada e informando que em 18/10/2024, sob a alegação de aplicação subsidiária do art. 6º do CPC, havia realizado a ciência sobre a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico 90013/2024 (peças 77 e 78) ao Inmetro, que prosseguiu à assinatura dos contratos, em descumprimento da medida de cautela.
26. Acrescentou que posteriormente o Inmetro firmou contratos emergenciais com as empresas já contratadas, declaradas vencedoras no certame inquinado, com os mesmos valores dos Contratos 16/2024 e 17/2024, supostamente cancelados pelo Inmetro, de modo que não haveria solução de continuidade decorrente de suas anulações, ao que reforça o pedido de declaração de nulidade e retomada do certame.
27. Retornados os autos à unidade instrutiva para análise das alegações, a AudContratações, em nova instrução à peça 83, propôs o indeferimento do pedido de ingresso nos autos e, ante o conhecimento da contratação emergencial, reformulou sua proposta de encaminhamento, propondo a anulação imediata dos atos de homologação e adjudicação do certame.
28. Em relação à alegação de que o Inmetro teria ignorado a determinação do Tribunal, em descumprimento intencional à medida cautelar imposta, a AudContratações pondera que o contrato anteriormente vigente já havia sido rescindido e os Contratos 16/2024 e 17/2024 teriam sido celebrados um dia antes, não havendo possibilidade de retomada do contrato anterior.
29. A AudContratações considerou como de boa-fé que em menos de um mês o Inmetro teria anulado os contratos, conforme entendeu a informação, de modo que não proporia medidas de responsabilização.
30. Em relação a este aspecto, alega a representante que o fato de que as avenças de emergência terem sido realizadas com as mesmas empresas, nos mesmos valores dos contratos suspensos, contrário *sensu* à unidade instrutiva, indicaria má-fé e tentativa de burlar a medida adotada por esta Corte.
31. Introduzidos os principais aspectos do feito, anuo às análises realizadas pela AudContratações às peças 69 e 83, reproduzidas no relatório precedente, e as incorporo a este Voto como minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo dos comentários e ajustes que teço a seguir.
32. Entre as alegações do representante e outros pormenores suscitados na análise inicial, o aspecto central e que prevaleceu como irregularidade no procedimento licitatório objeto deste feito é, de fato, a exigência de Capital Circulante (CCL) ou Capital de Giro no percentual mínimo de 16,66% do valor estimado da contratação, o que, como se observa ao item 5 deste Voto, por considerar os cinco anos de contrato e não somente um, elevou em cinco vezes o montante exigido, de R\$ 1.673.952,55 para R\$ 8.369.762,75, implicando na inabilitação das empresas que apresentaram as melhores propostas.
33. A condução cuidadosa de um procedimento licitatório deve levar em consideração os diversos aspectos envolvidos na contratação, tais como as características e particularidades do objeto, para adoção dos instrumentos adequados a serem utilizados para a obtenção da melhor contratação sob a ótica do interesse público.
34. A verificação da saúde financeira da contratada é um dos instrumentos que assumiu relevância com o histórico de dificuldades das contratações públicas e foi objeto de inúmeros Acórdãos e trabalhos realizados por este Tribunal, uma vez que, ao visar a segurança, carrega em si um risco restritivo potencial à competitividade do certame licitatório.
35. O racional que levou ao estabelecimento do percentual mínimo ao índice aqui tratado, estabelecido no âmbito do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, fartamente abordado desde a primeira instrução deste feito, foi construído ante a necessidade de a empresa contratada ter condições



operacionais por prazo suficiente para sua operação independente dos pagamentos da parte contratante, necessidade observada especialmente em início de contrato, devido a diversos custos por ela assumidos.

36. Conforme o voto condutor do aludido aresto, compreendeu-se naquele estudo que esse prazo seria de dois meses, o que, com base nas disposições do art. 57, *caput*, que estabelecia o prazo dos contratos em vinculação à duração dos créditos orçamentários anuais, representaria 2/12 do valor estimado do contrato, conforme se extrai do próprio Voto Condutor ao Acórdão 1.214/2013, cujo excerto reproduzo e realço:

44. O grupo de estudos registrou que as exigências de qualificação econômico-financeira previstas na maioria dos editais não estão sendo capazes de evitar a contratação de empresas sem a devida capacidade econômico-financeira para honrar os compromissos pertinentes à prestação dos serviços.

45. O grupo ressalta que empresas de prestação de serviço são altamente demandantes de recursos financeiros de curto prazo para honrar seus compromissos, sendo necessário que elas tenham recursos suficientes para honrar no mínimo dois meses de contratação sem depender do pagamento por parte do contratante. Assim, propõe que se exija dos licitantes que eles tenham capital circulante líquido de no mínimo 16,66% **(equivalente a 2/12)** do valor estimado para a contratação **(período de um ano)**.

37. Nada obstante, não houve qualquer conclusão quanto à obrigatoriedade de se fazer contratos limitados a 12 (doze) meses, conforme reproduzo:

91. Considerando que a legislação não determina expressamente que esse tipo de contrato deve ter prazo inicial de vigência de 12 meses, levando em conta os aspectos mencionados nos parágrafos anteriores, entendo que não se deva fixar uma orientação geral de que a administração deve ou não fazer contratos para prestação de serviços continuados com prazo de 12, 24 ou 60 meses. É uma avaliação que deve ser feita a cada caso concreto, tendo em conta as características específicas daquela contratação. Cabe à administração justificar no procedimento administrativo o porquê da escolha de um ou outro prazo, levando-se em conta os aspectos aqui discutidos e outros porventura pertinentes para aquele tipo de serviço.

38. Vê-se que a previsão do art. 106 da Lei 14.133/2021, que permite à Administração celebrar contratos de serviços contínuos com prazo de até cinco anos não representa uma inovação prática e que demande atualização jurisprudencial, senão vejamos.

39. Bem rememora a AudContratações a ocorrência de casos ainda regidos pela Lei 8.666/1993 em que os contratos foram firmados por prazo maior que um ano e que a confusão ora alegada pelo Inmetro ensejou discussão nesta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.335/2010, 2.763/2016, 2.268/2022, todos do Plenário, Relatores Exmos. Ministros José Mucio Monteiro, Augusto Nardes e Antonio Anastasia, respectivamente.

40. Então, a questão apresentada pelo Inmetro não é inovadora e não resta dúvidas de que esta Corte tem entendimento, assentado e anterior à edição da Lei 14.133/2021, de que as exigências econômico-financeiras devem se ater ao valor estimado para o período de 12 (doze) meses de contrato, independente da sua duração, sob o risco de restrição à competitividade e direcionamento do certame.

41. Portanto, não procede o argumento de que uma suposta ausência de jurisprudência formada sob a égide da nova Lei ensejaria a adoção da literalidade do disposto na IN Seges/MP 5/2017 e, corolário, a definição da exigência do CCL mínimo considerando o período integral, de cinco anos, da contratação.

42. A diferença de valor do CCL mínimo exigido, aos moldes dos exemplos de casos análogos que citei, acarretou a desclassificação das licitantes mais bem classificadas nos grupos e, portanto,



operou em sentido restritivo à competitividade do certame e, sendo irregular, deve conduzir à anulação dos atos de inabilitação/habilitação, adjudicação e homologação do certame.

43. Pontuo que, conquanto as informações trazidas pela representante indiquem que os contratos foram rescindidos para dar lugar aos contratos emergenciais, ante a ausência de extrato de publicação das rescisões nestes autos, solicitei ao meu Gabinete que empreendesse pesquisa no intuito de suprir essa informação.

44. A pesquisa pelos extratos no DOU não teve sucesso em confirmá-las e a informação do Portal da Transparência do Governo Federal é no sentido de que os contratos permanecem vigentes, de modo que entendo que os contratos podem ter sido apenas suspensos e temporariamente substituídos pela contratação emergencial, o que implicará nos devidos ajustes à proposta de encaminhamento da percuente instrução da AudContratações, no sentido de determinar a anulação dos contratos assinados em decorrência do certame, uma vez que nulos de pleno Direito, não havendo o que se falar em fato consumado, boa-fé ou segurança jurídica, consoante alegação das contratadas.

45. Ressalto que, havendo contratação emergencial vigente, não vislumbro prejuízos ao órgão em decorrência desse encaminhamento.

46. Como consequência do que expus alhures, improcedente é também o argumento do Inmetro de que, ante uma suposta falta de jurisprudência sob a vigência da nova lei, ensejaria tão somente a emissão de recomendação ou determinação para ajuste da redação da IN Seges/MP 5/017 e dos modelos de termos de referência fornecidos pela AGU.

47. Todavia, acatando a sugestão da Unidade Instrutiva, mas com as devidas adaptações, uma vez que não há controvérsia sobre o tema, proponho a ciência aos órgãos responsáveis para que avaliem a conveniência e oportunidade de ajustar seus normativos e modelos no sentido de prover maior clareza informativa e/ou expedir orientações aos órgãos jurisdicionados da Administração Pública Federal Direta e Indireta quanto à observação jurisprudencial deste Tribunal acerca da matéria em relação à Lei 14.133/2021.

48. Uma vez que o certame se encontra suspenso cautelarmente, para viabilizar o retorno de fase, necessário se faz revogar a medida adotada. Ademais, tendo em vista a vigência da contratação emergencial realizada, conheço do agravo interposto pelo Inmetro, por adimplir aos requisitos da espécie recursal, para considerá-lo prejudicado.

49. Ademais, indefiro o pedido de ingresso nos autos formulado pela representante, nada obstante a utilidade das informações trazidas aos autos, com os devidos elementos probatórios, uma vez que não demonstrou razão legítima de intervir e praticar atos processuais, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução – TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução – TCU 213/2008.

50. Por fim, a representante alega o descumprimento da medida cautelar e em suas manifestações indicou que o Inmetro possuía conhecimento sobre esta representação ainda em momento anterior à conclusão do certame licitatório, assim como demonstrou seus esforços em cientificar a gestão da autarquia sobre a adoção da cautelar (peças 77 e 78), denotando atuação açodada por aquela Autarquia no sentido de dificultar a atuação fiscalizatória deste Tribunal.

51. Não olvido as dificuldades geradas pela adoção da cautelar à concomitância da assinatura do contrato e, sob esse prisma, conforme a manifestação da unidade técnica, há indicativo de cumprimento da medida.

52. Por outro lado, ao compulsar os autos, observo, conforme demonstra o extrato de rescisão contratual da peça 80, a existência do Contrato 9/2021, de mesmo objeto e que se encontrava meio da vigência do seu terceiro aditivo, com prazo de maio/2025 passível de receber novos aditivos.



53. A aludida rescisão ocorreu em 20/10/2024 e, conforme os elementos acostados às peças 77 e 78 que indicam o conhecimento do Inmetro quanto à adoção da cautelar em 18/10/2024, não se pode desconsiderar o princípio da autotutela da Administração que, tendo conhecimento dos fatos, tem não somente o poder, mas também o dever de considerá-los em suas decisões.

54. Nesse sentido, há indicativo de que, havendo tempo razoável para manutenção dos serviços e, ante a possibilidade de este Tribunal adotar medida cautelar sobre o Pregão 90013/2024 desde os primórdios da representação, é de se considerar a possibilidade de manter a contratação até conhecer da decisão, o que não foi feito e pode denotar a razoabilidade do argumento da representante, bem como de outras manifestações que chegaram a este Tribunal em mesmo sentido, acerca do potencial direcionamento da contratação e atuação no sentido de gerar fato consumado, impedindo efetividade à atuação do TCU.

55. Assim, entendo necessário constituir processo apartado para a verificação sobre o respeito à atuação do Tribunal e do efetivo cumprimento da medida cautelar referendada pelo Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário, da regularidade dos procedimentos adotados para a contratação emergencial realizada por meio dos Contratos 27/2024 e 28/2024 para suprir o objeto do certame inquinado com as mesmas empresas declaradas vencedoras, considerando que havia contratação vigente com prazo razoável de duração e passível de aditivação, sem olvidar a necessária celeridade da adoção das medidas administrativas que se impunham à gestão.

56. Outrossim, considero relevante incluir a análise de aspectos da contratação anteriormente vigente por meio do Contrato 9/2021, ao seu terceiro termo aditivo, para que seja possível avaliar a economicidade dos contratos originados pelo PE 90013/2024, assim como da razoabilidade de substituição tão imediata da contratação, tendo em vista o prazo ainda possível para sua vigência, autorizando, desde logo, que a AudContratações realize o aproveitamento de peças do presente feito, bem como as diligências necessárias para obtenção das informações úteis ao seu mister.

Ante o exposto, VOTO para que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1087/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.197/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (00.662.270/0001-68); Solazer Transporte e Turismo Ltda. (29.108.107/0001-30); Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (32.305.500/0001-28).
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Jose Marcos Gomes Junior (077.857/OAB-RJ), representando o denunciante Solazer Transporte e Turismo Ltda.; Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP), representando o denunciante Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Jose Marcos Gomes Junior



(077.857/OAB-RJ), representando o denunciante Top Rio Viagens e Turismo Ltda.; Melissa Franco Humelino (263.049/OAB-RJ), representando o denunciante.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90013/2024, conduzido pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), para contratação de serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Instituto, composta por servidores, colaboradores, estagiários e bolsistas, entre outros, até o Campus de Inovação e Metrologia localizado em Xerém, Duque de Caxias/RJ, bem a como a disponibilização de veículos para uso eventual.

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 presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar adotada pelo relator e referendada pelo Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário, que haviam determinado a suspensão liminar do Pregão Eletrônico 90013/2024;

9.3. conhecer do agravo interposto pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno/TCU, para considerá-lo prejudicado;

9.4. determinar ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, adote providências quanto ao item abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

9.4.1. anulação dos atos de homologação, adjudicação e habilitação do Pregão Eletrônico 90013/2024, bem como dos Contratos 16/2024 e 17/2024, dele decorrentes, por afronta ao art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia), e o consequente retorno à fase de habilitação e julgamento das propostas, com a convocação das empresas que apresentaram melhores preços para apresentação de suas propostas ajustadas, dando-se prosseguimento ao certame, considerando, desta vez, quando da análise dos documentos de habilitação, que o índice do Capital Circulante Líquido, de 16,66%, deve ser calculado em relação ao valor estimado para 12 (doze) meses do contrato, conforme determina jurisprudência supracitada;

9.5. determinar à AudContratações a constituição de apartado com o objetivo de averiguar o efetivo cumprimento da cautelar referendada pelo Acórdão 2275/2024-TCU-Plenário, bem como a regularidade dos procedimentos adotados para a contratação emergencial empreendida por meio dos Contratos 27/2024 e 28/2024 para suprir o objeto do PE 90013/2024, então suspenso cautelarmente, e, por fim, avaliar a razoabilidade da substituição do Contrato 9/2021, então vigente, pelos contratos realizados por meio daquele pregão, conforme orientação dos itens 50-56 do Voto Condutor deste acórdão;

9.6. dar ciência à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) do teor da presente representação, para que avalie a conveniência e oportunidade de ajustar a redação do item 11.1.b, do Anexo VII-A, da IN Seges/MP 5/2017, que prevê a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, no sentido de prover maior clareza informativa e/ou expedir orientações aos órgãos jurisdicionados da Administração Pública Federal Direta e Indireta quanto à observação jurisprudencial deste Tribunal acerca da matéria, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital



Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia), com vistas a prevenir equívocos sobre sua aplicação em relação à Lei 14.133/2021;

9.7. dar ciência à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, integrante da Advocacia-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU) do teor da presente representação, para que avalie a conveniência e oportunidade de ajustar a redação de seus modelos de termos de referência para a contratação dos serviços contínuos, que preveem a exigência de que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, no sentido de prover maior clareza informativa e/ou expedir orientações aos órgãos jurisdicionados da Administração Pública Federal Direta e Indireta quanto à observação jurisprudencial deste Tribunal acerca da matéria, que informa que para efeitos de qualificação econômico-financeira, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido deve ser apurado em função do valor estimado da contratação para o período de doze meses (Acórdãos 1.214/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, 2.763/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.335/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio, e 2.268/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia), com vistas a prevenir equívocos sobre sua aplicação em relação à Lei 14.133/2021;

9.8. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela empresa Aava Locações e Transportes Ltda. (CNPJ: 18.087.315/0001-83), de ser considerada como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;

9.9. informar ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Advocacia Geral da União e ao representante acerca deste Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.10. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore o item 9.4 deste Acórdão.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1087-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e 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 VII – Plenário

TC 022.786/2023-6

Natureza: Denúncia.

Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso.

Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).

Representação legal: William Khalil (6.487/OAB-MT), Robson Wesley Nascimento de Oliveira (21.518/OAB-MT) e outros, representando Juarez Silveira Samaniego.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DA TOMADA DE PREÇOS 3/2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DAS INSPETÓRIAS DO CREA-MT EM TANGARÁ E CÁCERES. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. AUDIÊNCIAS E OITIVAS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA REJEITADAS. CONCESSÃO DE REAJUSTE MESMO DIANTE DA PRECLUSÃO DO DIREITO. ADIANTAMENTO DE VALORES À EMPRESA CONTRATADA. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E DE CULPA GRAVE. INABILITAÇÃO IRREGULAR DE LICITANTE. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DO CREA-MT. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. MULTA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, contra supostas irregularidades cometidas na condução da Tomada de Preços 03/2021, realizada pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso (Crea-MT), para contratação de empresa especializada em engenharia para a execução da obra de Construção das Inspetorias daquele conselho, em lotes separados, localizado nos municípios de Tangará da Serra e Cáceres.

2. O denunciante alega, em suma, que:

- a) a empresa Bob Cat Construtora teria sido inabilitada indevidamente da Tomada de Preços 3/2021, mesmo tendo proposta com valor R\$ 154.023,43 inferior ao da contratada (peça 6, p. 2-3);
- b) teria havido adiantamento indevido de valores à contratada (peça 6, p. 3-4);
- c) teria havido atraso injustificado na execução contratual, combinado com omissão da contratante na apuração dos motivos desses atrasos (peça 6, p. 4-5);
- d) teria sido concedido reajuste indevido à contratada (peça 6, p. 5-6);


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

e) teria havido descumprimento de obrigações trabalhistas com repasse de ônus financeiros ao Crea-MT (peça 6, p. 6-7); e

f) não teria sido nomeado fiscal técnico dos contratos (peça 7-8).

3. A instrução inicial de peça 12 concluiu pelo indeferimento da cautelar pleiteada e pela necessidade de realização de oitivas e diligências, nos seguintes termos:

C. EXAME DE ADMISSIBILIDADE
LEGITIMIDADE DO AUTOR

O denunciante possui legitimidade para representar ao Tribunal? (Fundamento em lei específica: não há; Fundamento no Regimento Interno/TCU: art. 234)	Sim

REDAÇÃO EM LINGUAGEM COMPREENSÍVEL

A denúncia está redigida em linguagem clara e objetiva, contém nome legível, qualificação e endereço do denunciante? (Fundamento: art. 235 do Regimento Interno/TCU)	Sim

INDÍCIO CONCERNENTE À IRREGULARIDADE OU ILEGALIDADE

A denúncia encontra-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade apontada pelo autor? (Fundamento: art. 235 do Regimento Interno/TCU)	Sim

COMPETÊNCIA DO TCU

A denúncia trata de matéria de competência do TCU? (Fundamento: art. 235 do Regimento Interno/TCU)	Sim

INTERESSE PÚBLICO

Os argumentos do autor indicam a possibilidade de existência de interesse público, caso restem comprovadas as supostas irregularidades apontadas na peça inicial. (Fundamento: art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014)	Sim

Análise quanto ao interesse público: Confirmadas as alegações do denunciante, há potencial risco de dano ao erário, em razão da possibilidade de não ser selecionada a proposta mais vantajosa obtida no certame, além de risco por outros motivos, como fiscalização ineficiente dos contratos firmados.

CONCLUSÃO QUANTO AO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, a **denúncia** deve ser conhecida.

D. MEDIDA CAUTELAR – AVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS
PERIGO DA DEMORA

Há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, para suspender o andamento do processo licitatório ou a contratação?	Não
No caso de O contrato decorrente do certame já foi assinado?	Sim


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

contratações
não
decorrentes
de Registro
de Preços:

Análise:

3. Uma vez que o pedido de medida cautelar solicita a suspensão dos pagamentos à contratada (peça 6, p. 8), não se entende presente o perigo da demora, pois, estando o contrato vigente, em tese, existem instrumentos administrativos para solucionar as alegadas irregularidades sem a necessidade de adoção da medida cautelar pleiteada.

PERIGO DA DEMORA REVERSO

Qual é o tipo de contratação em análise?	Contratação por escopo
O contrato decorrente do certame questionado já foi assinado e há razoável indício de que o objeto contratado já esteja em execução?	Sim
O objeto da contratação se refere ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada ou à sua atividade finalística?	Funcionamento da Unidade Jurisdicionada
O objeto da contratação é essencial ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada?	Não há informação
A Unidade Jurisdicionada está coberta contratualmente pelo serviço com razoável vigência (há a possibilidade de voltar a fase ou refazer o certame, a depender da consequência da concessão de cautelar no caso concreto) ou admite prorrogação excepcional?	Não há informação
Caso haja a possibilidade de manutenção do contrato com a atual prestadora dos serviços, as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de contratar?	Não há informação
Há interesse público na suspensão da contratação ou da execução do contrato decorrente da contratação ora questionada?	Não há informações suficientes

Análise:

4. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não constam informações suficientes nos autos, motivo pelo qual será proposta diligência para a obtenção de informações acerca da essencialidade da contratação e de eventuais contratos atualmente existentes para o mesmo objeto.

PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

A Unidade Jurisdicionada está sujeita aos normativos supostamente infringidos?	Sim
Há plausibilidade nas alegações do denunciante ou nas verificações realizadas pela Unidade Técnica?	Sim
Há indício de sobrepreço ou superfaturamento?	Não há informação
Há grave risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto?	Não há informação

Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar:

5. A primeira alegação de irregularidade versa sobre a desclassificação da licitante Bob Cat Construtora (CNPJ: 36.824.110/0001-15), consoante peça 6, p. 2-3.



5.1. A alegação da Unidade Jurisdicionada (UJ), foi a de que “não consta identificação do profissional responsável pela elaboração, ausência de assinatura na proposta, descumprindo o Art. 14 da Lei 5.194/66” (peça 9, p. 2).

5.2. Houve recurso administrativo (peça 10), mas a resposta da UJ foi a seguinte (peça 11, p. 2-3):

A empresa em referência, informa que foi apresentado indicação de Responsável Técnico, de fato consta indicação, porém não é essa questão, **a Comissão Permanente de Licitação verificou que na Planilha Orçamentária da empresa não consta identificação do Profissional pela elaboração das planilhas, deixando assim de atender o Art. 14 da Lei nº 5.194/66.** A empresa anexou Alvará nº 026/2020, o que não corresponde com o caso em questão (Espécie Administração de Herança).

(grifos nossos)

5.3. De fato, a alegação da CPL é correta, posto que no orçamento não há nem a assinatura nem o número do registro no Crea do engenheiro responsável (peça 8, p. 5-28), apenas as rubricas, em desacordo com o art. 14 da Lei 5.194/1966.

5.4. Acontece, contudo, que a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que é irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erros formais ou vícios sanáveis por meio de diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios, a exemplo do Acórdão 1.217/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

5.5. Esse entendimento é consolidado na jurisprudência do Tribunal, a exemplo do trecho abaixo do voto do Ministro Relator Bruno Dantas no Acórdão 3.340/2015-TCU-Plenário:

18. É pacífico o entendimento do Tribunal de que falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo à Comissão Julgadora promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (Lei 8.666/1993, art. 43, § 3º). É o sentido que se extrai do Acórdão 2521/2003-TCU-Plenário, in verbis: "atente para o disposto no art. 43, § 3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei".

5.6. No caso em tela, há indícios de uma desclassificação indevida caso a única justificativa tenha sido a falha de assinatura e identificação do número de registro do engenheiro responsável pela elaboração dos orçamentos. Conclui-se, assim, que a alegação do denunciante apresenta indícios de procedência.

5.7. Propõe-se, portanto, realizar oitiva junto à UJ, considerando a inabilitação da licitante Bob Cat Construtora (CNPJ: 36.824.110/0001-15) na Tomada de Preços 3/2021, uma vez que a falha identificada na planilha orçamentária da empresa poderia ser sanada por meio de diligências, em face dos princípios do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios.

6. A segunda alegação de irregularidade é sobre o adiantamento indevido de valores à contratada (peça 6, p. 3-4).

6.1. O denunciante alega que previamente a “qualquer trabalho executado pela contratada houve uma solicitação e o pagamento de adiantamento no valor de R\$ 147.666,18” (peça 6, p. 3). Informa, ainda, que no edital não havia nenhuma previsão de adiantamento aos contratados (peça 6, p. 3).

6.2. Consta nos autos (Processo Administrativo Eletrônico – PAe Número Protocolo P2022/019273-6) pedido de adiantamento no supracitado montante de R\$ 147.666,18 (peça 3, p. 45). O comprovante da transferência nesse valor está presente à peça 3, p. 50.

6.3. Da análise do edital da TP 3/2021 (peça 7), não se localizou nenhuma previsão de antecipação de valores às contratadas.

6.4. O Anexo I (Projeto Básico) ao edital do TP 3/2021 dispõe o seguinte acerca do modo de pagamento (peça 7, p. 28-29):

18.1A fiscalização deverá elaborar a planilha de medição verificando a conformidade quantitativa e qualitativa dos serviços executados no período;

18.2Depois de fechada a planilha e acordada com a Contratada, esta apresentará a fatura ou nota fiscal, e caberá ao fiscal do contrato atestar a regular execução dos serviços, encaminhando o documento para pagamento.

18.3Por conveniência e critério da CONTRATANTE o prazo de medição poderá ser alterado para mais ou para menos conforme o desenvolvimento dos serviços a serem medidos. **A contratada deverá** apresentar a correspondente Nota Fiscal, cujo pagamento será efetuado em até 30 (trinta) dias. Deverá apresentar também junto a Nota Fiscal, os seguintes documentos, que deverão estar vigentes durante todo o período de vigência contratual:

(grifos nossos)

6.5. Da leitura dos excertos acima não se extrai possibilidade de pagamento antecipado.

6.6. Depreende-se que há indícios de procedência da presente alegação de irregularidade, posto que a jurisprudência do TCU é de que a antecipação de pagamentos é regra excepcional, devendo estar amparada em circunstâncias justificadoras e com previsão editalícia, a exemplo do citado no voto do Ministro Relator Vital do Rêgo no Acórdão 554/2017-Plenário:

8.A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais em que ficar devidamente demonstrado o interesse público, houver previsão editalícia e quando forem exigidas as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto, a fim de evitar expor a Administração, desnecessariamente, a riscos decorrentes de eventual inexecução contratual.

6.7. Propõe-se, portanto, a oitiva da UJ acerca da alegação de irregularidade em tela.

7. A terceira alegação de irregularidade versa sobre o atraso injustificado na execução contratual, combinado com omissão da contratante na apuração dos motivos desses atrasos (peça 6, p. 4-5).

7.1. O denunciante informa o seguinte (peça 6, p. 4):

O prazo inicial para a execução da obra era de 180 (cento e oitenta) dias. Como disposto acima, o contrato foi assinado e publicado em 22 de novembro de 2021 e até o momento, conforme lançamentos financeiros, registrados abaixo, **apenas R\$ 346.080,72 foram pagos (não contabilizados aqui o valor do adiantamento) em referência a medição de obra no município de Cáceres.**

Já, para a obra no município de Tangará da Serra, apenas R\$ 38.657,24 foram pagos, ou seja, quase nada foi executado.

(grifos nossos)

7.2. Da análise do processo P2022/019273-6 (peça 3), identificaram-se os seguintes documentos com valores a serem pagos à contratada:

Tabela 1 - Valores constantes de notas fiscais

Município	Nota Fiscal	Valor Total da Nota (R\$)

Cáceres	73/2022 (Peça 3, p. 61)	R\$ 71.453,71
	79/2022 (Peça 3, p. 97)	R\$ 113.868,61
	83/2022 (Peça 3, p. 122)	R\$ 95.548,26
	86/2022 (Peça 3, p. 143)	R\$ 47.725,88
	99/2022 (Peça 3, p. 180)	R\$ 58.784,27
	102/2022 (Peça 3, p. 192)	R\$ 1.367,91
	S/N (Peça 3, p. 204)	R\$ 59.446,73
	S/N (Peça 3, p. 253)	R\$ 36.133,71
	S/N (Peça 3, p. 260)	R\$ 44.097,68
Tangará da Serra	74/2022 (Peça 3, p. 62)	R\$ 44.053,84

7.3. Observa-se que os valores pagos foram de R\$ 528.426,76 para as obras no Município de Cáceres (69,61% do cronograma financeiro inicial) e R\$ 44.053,84 para o Município de Tangará da Serra (5,82% do cronograma financeiro inicial). Uma vez que o Contrato 39/2021 foi assinado em 16/11/2021 (peça 3, p. 37), conclui-se que há indícios de morosidade na execução contratual, em consonância com a alegação do denunciante.

7.4. Destaca-se, contudo, que a própria UJ admitira a inobservância de cláusulas contratuais (peça 3, p. 232), consoante trecho abaixo:

Considerando as intercorrências acontecidas no desenvolvimento dos contratos a que se referem os autos acima mencionados, inclusive no procedimento de renovação tardia desses termos contratuais;

Considerando que, em virtude das intercorrências acima mencionadas, não houve por parte da contratada, tampouco da contratante, a observância aos itens presentes nos termos contratuais inerentes aos prazos para solicitação de reajustes;

(grifos nossos)

7.5. Em virtude da constatação acima do próprio jurisdicionado, entende-se que não há elementos para concluir, ainda que preliminarmente, por uma eventual morosidade na execução do Contrato 39/2021 por culpa da contratada.

7.6. Deste modo, propõe-se realizar diligência junto ao Crea-MT, a fim de que o Conselho informe as situações e causas que prejudicaram o desenvolvimento inicialmente previsto para o Contrato 39/2021.

8. A quarta alegação de irregularidade diz respeito à concessão indevida de reajustes à contratada (peça 6, p. 5-6). Isso foi fundamentado na análise da própria Controladoria Interna da UJ, parcialmente transcrita abaixo (peça 3, p. 229), e cuja fonte foi o PAe P2022/019273-6:

Contudo, observa-se que, conforme dispõe o item 5.4.1. do precitado contrato, **houve preclusão ao direito de reajuste em razão da intempestividade do pedido**, vejamos o que dispõe o referido item:

(...)

Portanto, tendo sido o contrato prorrogado, conforme documento de Id: 23170, no dia 14 de novembro de 2022, e tendo sido interposta a solicitação de reajuste no dia 23 de fevereiro de 2023, houve a preclusão do direito ante ao que dispõe nosso termo contratual.

Sendo assim, **considerando a vinculação da administração aos termos do edital e do contrato, há óbice para a concessão do reajuste**.

(grifos nossos)

- 8.1. O documento cujo excerto consta no item 7.4 desta instrução foi usado para justificar a concessão do reajuste, mesmo com as ressalvas e observações da Controladoria Interna da UJ.
- 8.2. Assim, propõe-se inserir um questionamento sobre as justificativas para a concessão do reajuste mesmo com prazo precluído, conforme a cláusula 5.4.1 do Contrato 39/2021.
9. A quinta alegação de irregularidade é sobre o descumprimento de obrigações trabalhistas com repasse de ônus financeiros ao Crea-MT.
- 9.1. A esse respeito, o denunciante informou (peça 6, p. 6):
A contratada deixou de cumprir obrigações trabalhistas e, tal situação, gerou ações judiciais junto o TRT da 23ª Região, dos quais o Crea-MT é reclamado, sendo elas:
a) 0000168-39.2023.5.23.0031
b) 0000164-02.2023.5.23.0031
c) 0000163-17.2023.5.23.0031
d) 0000171-91.2023.5.23.0031
Por razões desconhecidas, conforme pode ser verificado nos autos do processo de nº P2023/026515-9, o Crea-MT é que está efetuando o pagamento das guias diretamente aos reclamantes das ações acima relacionadas
- 9.2. Em consulta ao sítio do Tribunal Regional do Trabalho 23ª Região (<https://portal.trt23.jus.br/portal/processo-judicial-eletronico>), constatou-se a existência dos quatro processos citados pelo denunciante, bem como o fato de que a UJ é um dos reclamados em todas essas ações.
- 9.3. Considerando que há verossimilhança nas alegações do denunciante, propõe-se realizar diligência junto à UJ para que esta apresente cópia do processo de nº P2023/026515-9, no qual, segundo o denunciante, há a comprovação de pagamentos por parte do Crea-MT para os reclamantes das ações listadas na petição inicial (peça 6, p.6). Também deve ser questionada a realização de pagamentos à contratada com pendências em suas obrigações trabalhistas, tendo em vista o previsto nos itens 7.5 e 7.12.1 do contrato. (peça 3, p. 24)
10. A última alegação de irregularidade apresentada pelo denunciante foi acerca da ausência de fiscal técnico dos contratos.
- 10.1. O denunciante informou que desde fevereiro/2023 não há um fiscal técnico, pertencente ao quadro de pessoal do Conselho, para o Contrato 39/2021 (peça 6, p. 7). Alega, ainda, que as medições de obras são feitas por um dos conselheiros – e que também ocupa a 2ª Vice-Presidência do Crea-MT –, que é um cargo honorífico, o senhor André Luiz Schuring.
- 10.2. Segundo consta do PAe P2022/019273-6 (peça 3), o senhor André Luiz Schuring é o fiscal das obras objetos do Contrato 39/2021 (peça 3, p. 49).
- 10.3. Além disso, a UJ contava com duas fiscais para o contrato em questão (peça 3, p. 49). Uma das fiscais é a senhora Adriana Imbraini, que exerce o cargo de gerente do Crea-MT.
- 10.4. Há nos autos documentos assinados pela senhora Adriana Imbraini em abril/2014 (peça 3, p. 255-256), o que contraria a alegação do denunciante.
- 10.5. Necessário informar, contudo, que o item 10.7 do Contrato 39/2021 (peça 3, p. 27) inclui entre as obrigações do contratante “exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços por servidor ou comissão especialmente designada”.
- 10.6. Com fundamento no item anterior, propõe-se diligenciar ao Crea-MT a fim de que este informe a relação de todos os fiscais (anteriores e atuais) do Contrato 39/2021, discriminando-os por período em que exerceram tais tarefas.
11. Está configurado o pressuposto da plausibilidade jurídica em razão da confirmação da existência dos indícios de irregularidade apresentados pelo denunciante, para todas as possíveis alegações.
-

12. Diante do exposto, em que pese estar configurado o pressuposto da fumaça do bom direito, não há pressupostos para eventual adoção de medida cautelar de suspensão liminar dos pagamentos referentes ao Contrato 39/2021, consoante justificativas apresentadas no item 3 da presente instrução.

13. Algumas alegações necessitam de mais indícios para formação de convicção por parte da UT (vide itens 7 a 10 da presente instrução), motivo pelo qual se propõe realizar diligência junto à UJ acerca dos seguintes tópicos:

13.1. Qual(is) os ato(s) e/ou omissão(ões) do Crea-MT que justificaram o descumprimento do prazo previstos para a duração da obra das inspetorias objetos do Contrato 39/2021, conforme Anexo I – Projeto Básico do edital da Tomada de Preços 3/2021 (peça 7, 22);

13.2. A relação de pagamentos para o Contrato 39/2021, eventuais reajustes e cronograma físico-financeiro atualizado; e

13.3. Cópia do PAe P2023/026515-9, com tabela indicativa dos reclamados efetivamente pagos pela UJ, discriminando: nome e CPF do reclamado; valor do pedido; valor do(s) pagamento(s); e data(s) do(s) pagamento(s).

14. Ressalta-se, por fim, que a peça 3 está classificada como sigilosa. Uma vez que essa peça apresenta parte dos fundamentos para análise da plausibilidade jurídica e de outras seções da presente instrução (a exemplo de informações constantes da “Seção A. Identificação do Processo”), entende-se que a presente instrução deve ser classificada também como sigilosa.

14.1. A presente Unidade Técnica analisou o conteúdo do Processo Administrativo Eletrônico P2022/019273-6 (peça 3) e entendeu que não há justificativas para a classificação pelo sigilo, a qual deve ser a exceção e não a regra, como bem evidenciado pela Lei 11.527/2011, tampouco há necessidade de manutenção do sigilo da presente instrução.

14.2. Propõe-se, portanto, que o Ministro Relator autorize a retirada da chancela de documentos sigilosos para a presente instrução e para a peça 3 do TC 022.786/2023-6.

E. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não

F. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de <u>ingresso aos autos</u> ?	Não
Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?	Não
Há pedido de <u>sustentação oral</u> ?	Não

G. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Não
Há processos apensos?	Não

H. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Em virtude do exposto, propõe-se:

15.1. **conhecer** da **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;

15.2. **indeferir** o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo

em vista a inexistência do elemento do perigo da demora, necessário para sua adoção;

15.3. **realizar**, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a **oitava** do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, para, no prazo de **quinze dias**, se manifeste, a respeito do contrato 039/2021 firmado com a empresa Construtora e Limpadora 1001 (CNPJ 03.066.383/0001-99), oriundo da Tomada de Preço 003/2021, acerca dos indícios de irregularidade na execução contratual indicados nesta instrução, em especial quanto aos seguintes tópicos:

a) inabilitação da licitante Bob Cat Construtora (CNPJ: 36.824.110/0001-15) na Tomada de Preços 3/2021, pelo descumprimento do art. 14 da Lei 5.194/1966, desconsiderando o princípio do formalismo moderado e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.217/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, e 3.340/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e

b) adiantamento no montante de R\$ 147.666,18 à sociedade empresária Construtora e Limpadora 1001 (CNPJ: 03.066.383/0001-99), sem necessidade excepcional nem previsão editalícia, em desacordo com a jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 554/2017-Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo) e com o art. 62 da Lei 4.320/1964;

c) concessão de reajuste mesmo diante da preclusão do direito, conforme documento 25796 do Processo P2022/019273-6, uma vez que o contrato foi prorrogado no dia 14/11/2022 e a solicitação de reajuste somente ocorreu em 23/02/2023, em afronta ao previsto na cláusula 5.4.1 do Contrato 39/2021;

d) realização de pagamento à contratada com pendências em suas obrigações trabalhistas, segundo ações judiciais no TRT da 23ª Região (0000168-39.2023.5.23.0031, 0000164-02.2023.5.23.0031, 0000163-17.2023.5.23.0031, 0000171-91.2023.5.23.0031), em afronta às cláusulas 7.5 e 7.12.1 do contrato;

e) demais informações que julgar necessárias; e

f) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

15.4. **diligenciar** o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) situações e causas que prejudicaram o desenvolvimento inicialmente previsto para o Contrato 39/2021, o que resultou na não conclusão das obras inicialmente previstas em cento e oitenta dias, conforme item 3.1 do Anexo I – Projeto Básico do edital da Tomada de Preços 3/2021, encaminhando documentação comprobatória;

b) relação de pagamentos para o Contrato 39/2021, bem como eventuais reajustes e cronograma físico-financeiro atualizado para esse contrato;

c) cópia do processo de número P2023/026515-9, informando, caso aplicável, os documentos e páginas em que se encontram eventuais pagamentos aos reclamados das ações trabalhistas de números 0000168-39.2023.5.23.0031, 0000164-02.2023.5.23.0031, 0000163-17.2023.5.23.0031 e 0000171-91.2023.5.23.0031, além de planilha discriminando as seguintes informações: nome e CPF do reclamado; valor do pedido; valor do(s) pagamento(s); e data(s) do(s) pagamento(s);

d) demais informações que julgar necessárias.

15.5. **realizar**, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a **oitava** da empresa Construtora e Limpadora 1001 (CNPJ 03.066.383/0001-99), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes nos subitens 15.3 e 15.4

15.6. **encaminhar** cópia da presente instrução ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso e à sociedade empresária Construtora e Limpadora 1001 (CNPJ 03.066.383/0001-99), de maneira a embasar as respostas aos pedidos de oitava e diligência; e

15.7. **levantar o sigilo** que recai sobre a peça 3 destes autos e sobre a presente instrução, as


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

quais não contêm informações pessoais sensíveis, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014; e

15.8 **comunicar** ao denunciante a decisão que vier a ser prolatada.

4. Acompanhei esta proposta por meio do despacho de peça 14.
5. Nova instrução concluiu pela necessidade de realização de audiências aos responsáveis (peça 54), transcrita a seguir, no essencial:

C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES
DESPACHO DO RELATOR

Peça 14

14/9/2023

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU

Ao órgão

Ofício 45571/2023-TCU/Seproc, de 14/9/2023 (peça 16)

Ao órgão

Ofício 45572/2023-TCU/Seproc, de 14/9/2023 (peça 17)

À sociedade
empresarial
Construtora e
Limpadora 1001
Ltda.

Ofício 45570/2023-TCU/Seproc, de 14/9/2023 (peça 21)

D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA
PELA UNIDADE JURISDICIONADA

Peças 23 a 44

PELA SOCIEDADE EMPRESARIAL

Não apresentou resposta

E. EXAME TÉCNICO

Item “a” da oitiva: inabilitação da licitante Bob Cat Construtora (CNPJ: 36.824.110/0001-15) na Tomada de Preços 3/2021, pelo descumprimento do art. 14 da Lei 5.194/1966, desconsiderando o princípio do formalismo moderado e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.217/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, e 3.340/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 23, p. 1-3):

a) segundo informações prestadas pela Comissão Permanente de Licitação, a planilha e os orçamentos da empresa Bob Cat Construtora não apresentavam a indicação do profissional responsável pela elaboração;

b) diante da falta de assinatura no documento em referência, visando pelo zelo e cuidado na contratação e considerando o cumprimento do art. 14 da Lei 5.194/1966, a CPL houve por bem desclassificar a proposta da empresa e seguir com a contratação da segunda classificada;

c) sendo assim, entendera a Comissão Permanente de Licitação, após manifestação da gerência de projetos deste Regional, que não houve o cumprimento de texto expresso de lei, quando a empresa licitante apresenta peça técnica (orçamento para obra), sem que tenha a

autoria declarada de um profissional legalmente habilitado;

d) assim, na condição de Autarquia Federal de fiscalização e verificação do exercício profissional de Engenharia e Agronomia, admitir a apresentação de um trabalho técnico sem a participação comprovada de um profissional legalmente habilitado seria ferir a própria função legal do Crea-MT;

e) ademais, fora respeitado o contraditório e a ampla defesa, e não houve por parte do licitante qualquer regularização ou pedido de prazo para tal realização; e

f) desta sorte, no entender da Comissão Permanente de Licitação, o caso era de inabilitação do certame licitatório por ausência de apresentação de documento essencial, já que, nos termos da lei supramencionada, a peça juntada aos autos do processo licitatório não possuía valor jurídico.

Análise:

4. O mencionado art. 14 da Lei 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro Agrônomo, assim dispõe:

Art. 14. Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, **é obrigatória além da assinatura**, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no art. 56.

5. Conforme já apontado na instrução anterior, de fato não consta no orçamento apresentado a assinatura nem o número do registro no Crea do engenheiro responsável (peça 8, p. 5-28), apenas as rubricas, em desacordo com o transcrito art. 14 da Lei 5.194/1966. Porém, essa é uma falha meramente formal que poderia ser sanada pela diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, não podendo gerar, de pronto, a inabilitação do licitante sem antes lhe ser dada a oportunidade de correção.

6. Havia dúvidas, quando da instrução precedente, se a única justificativa para a inabilitação do licitante teria sido a falha de assinatura e identificação do número de registro do engenheiro responsável pela elaboração dos orçamentos, o que resta esclarecido com a resposta apresentada, confirmando que esse foi o único motivo para a inabilitação.

7. É pacífico o entendimento do Tribunal de que falhas sanáveis, meramente formais ou irrelevantes, identificadas nas propostas, como ausência de assinatura, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo à Comissão de Licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame, conforme se extrai do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993. Além do já mencionado Acórdão 3.340/2015-TCU-Plenário, utilizado como fundamentação para este item da oitiva, o Acórdão 1.217/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, tratou de forma mais específica a questão da ausência de assinatura na proposta, concluindo o relator que "a falha da empresa em não ter anexado a proposta inicial no sistema ou a ausência da assinatura digital seria facilmente sanável a partir de provocação do pregoeiro para que regularizasse a situação, em especial por estar relacionada ao procedimento de apresentação da proposta e não ao seu conteúdo". Na ocasião, foi realizada audiência e posterior aplicação de multa aos responsáveis.

8. Assim, não foi correto o procedimento adotado pela Comissão Permanente de Licitação, ao não possibilitar a correção das falhas formais verificadas nos orçamentos apresentados, o que gerou um dispêndio a maior de R\$ 154.023,43, resultante da diferença entre a proposta da empresa Bob Cat Construtora e a da empresa contratada (peça 9).

9. Propõe-se, dessa forma, a **audiência** dos seguintes responsáveis quanto à irregularidade verificada, para que apresentem suas razões de justificativa: Reginéia Aparecida Magalhães, Rosemary de Almeida Moura e João Vítor Rodrigues da Silva, membros da Comissão Permanente de Licitação (peça 52, p. 2), cujos membros têm



responsabilidade solidária por todos os atos praticados pela Comissão, de acordo com o § 3º do art. 51 da Lei 8.666/1993, e praticaram o ato de inabilitação do licitante sem ter diligenciado para a correção da proposta, e Juarez Silveira Samaniego, Presidente do Crea-MT e autoridade homologadora do certame (peça 53).

Item “b” da oitiva: adiantamento no montante de R\$ 147.666,18 à sociedade empresária Construtora e Limpadora 1001 (CNPJ: 03.066.383/0001-99), sem necessidade excepcional nem previsão editalícia, em desacordo com a jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 554/2017-Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo) e com o art. 62 da Lei 4.320/1964;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 23, p. 3-9):

- a) o artigo 65 da Lei 4.320/1964 prevê a possibilidade de pagamento na forma de adiantamento, e, no caso em questão, houve pedido formal da empresa contratada;
- b) desta forma, houve a necessidade de se proceder ao adiantamento do pagamento, dentro da exceção prevista no artigo acima mencionado, consoante justificativa apresentada pela administração, após requerimento da empresa contratada;
- c) destarte, entendera a administração do Crea-MT pela presença da economicidade de recursos para a aquisição antecipada dos materiais, visando na verdade imprimir uma redução considerável nos custos, sendo ainda determinado o abatimento do valor antecipado, bem como a vinculação da quitação do valor antecipado ao cronograma físico-financeiro; e
- d) em que pese a ausência de previsão editalícia, o que já se orientou por fazer inserir nos editais posteriores, a necessidade que fundamentou o adiantamento restou demonstrada, ainda mais com o *boom* existente na construção civil e a vinculação ao dólar (câmbio) de muito dos materiais da construção.

Análise:

10. O art. 65 da Lei 4.320/1964, na verdade, prevê a possibilidade de pagamento antecipado somente em casos excepcionais. Ainda, regulamentando o tema, o Decreto 93.872/1986, no seu art. 38, dispõe:

Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, **prevista no edital de licitação** ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.

11. A Orientação Normativa 37 da Advocacia-Geral da União também exige, para a regularidade da antecipação de pagamento, a comprovação de vários requisitos simultâneos, entre eles a previsão da possibilidade no edital:

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificada pela administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios: 1) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos; 2) **existência de previsão no edital de licitação** ou nos instrumentos formais de contratação direta; e 3) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da Lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

12. O Tribunal tem jurisprudência consolidada nesse mesmo sentido, conforme se depreende, por exemplo, do julgado abaixo:

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais em que ficar demonstrado o interesse público **e houver previsão no edital**, sendo necessário exigir do contratado as devidas garantias, tais como cartas-fiança ou seguros, que mitiguem os riscos à Administração.

Acórdão 12.313/2023-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira

13. A mera solicitação da contratada, sem a anterior previsão no edital ou no contrato, alegando simplesmente a alta nos preços dos materiais da construção civil (peça 23, p. 5), não se presta a justificar a antecipação de pagamentos. Para isso, existem na legislação os institutos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, especialmente, no caso, a revisão prevista no art. 65, inc. II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993.

14. O Tribunal vem considerando em decisões recentes que a antecipação de pagamentos, em descompasso com a execução do objeto, sem previsão no edital e sem as devidas garantias ao resguardo do interesse da Administração Pública, constitui irregularidade grave, suficiente para julgar irregulares as contas e ensejar, por configurar erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb), aplicação de sanção aos responsáveis, como nos Acórdãos 3.328/2023-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer, 9.209/2022-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira e 185/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

15. Dessa forma, propõe-se a **audiência** dos seguintes responsáveis, para que apresentem razões de justificativa quanto à irregularidade verificada: André Luiz Schuring, Adriana Imbriani e Stephany da Silva Costa, fiscais do contrato, que se manifestaram favoravelmente à concessão do adiantamento (peça 23, p. 7), e Juarez Silveira Samaniego, Presidente e Ordenador de Despesas do Crea-MT, que autorizou o pagamento antecipado (peça 23, p. 5).

Item “c” da oitiva: concessão de reajuste mesmo diante da preclusão do direito, conforme documento 25796 do Processo P2022/019273-6, uma vez que o contrato foi prorrogado no dia 14/11/2022 e a solicitação de reajuste somente ocorreu em 23/2/2023, em afronta ao previsto na cláusula 5.4.1 do Contrato 39/2021;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 23, p. 9-13):

a) a autorização do reajuste, após análise técnica, atendeu pedido da empresa contratada relativo ao reajuste do equilíbrio econômico-financeiro apresentado;

b) menciona a existência de Parecer Jurídico 9/2023 — Processo Administrativo — P2022/019273-6, que entendera pela presença de previsão contratual para o reajuste requerido, solicitando que o valor requerido fosse analisado pela controladoria deste Regional;

c) assim, a tramitação processual se deu dentro do seu tempo e modo a partir do pedido realizado pela contratada, e posteriormente analisado pela gerência jurídica e controladoria deste Regional, e em que pese a prorrogação ter sido em 14/11/2022, o item 5.3 do edital prevê a possibilidade de, a partir do atingimento de doze meses de contrato, o reajuste ser passível de análise, o que ocorreu;

d) nesse contexto, após a manifestação da gerência jurídica e da controladoria deste Regional, a gestão, por intermédio de seu superintendente, após justificativa, determinou o prosseguimento do pedido com o deferimento do reajuste nos índices analisados pela controladoria; e

e) aqui, a aplicação do mencionado princípio do formalismo moderado tem seu lugar, vez que ao analisar o pleito da empresa contratada, entendera a administração pelo seu deferimento em atenção às razões apresentadas pela mesma dentro de todo arcabouço contratual, ressaltando-se, como já mencionado, que o reajuste se encontrara dentro dos limites legais e financeiros.

Análise:

16. O item 5.4.1 do Contrato 39/2021 (peça 3, p. 23) é cristalino quanto à preclusão do direito ao reajuste se solicitado após a prorrogação contratual. Confira-se:

5.4.1. Caso o CONTRATADO não solicite tempestivamente o reajuste e prorrogue o contrato sem pleiteá-lo, ocorrerá a preclusão do direito.

17. Instada a se manifestar acerca da legalidade da concessão do reajuste, a Gerência Jurídica da autarquia emitiu, em 10/3/2023, o Parecer Jurídico 9/2023 (peça 3, p. 224-226), que nada apontou acerca da preclusão e concluiu que não havia óbice jurídico ao prosseguimento do requerimento.

18. Após a emissão do parecer jurídico, os autos foram remetidos à análise da Controladoria Interna, que, considerando o previsto no item 5.4.1 do contrato, opinou pela preclusão e consequente inviabilidade de concessão do reajuste (peça 3, p. 229).

19. Contrariando a manifestação da Controladoria Interna e o disposto no instrumento contratual, o Superintendente Operacional, Sr. Giovani Marcos Bertol, decidiu pela aplicação do reajuste solicitado (peça 3, p. 232).

20. Diante do exposto, por caracterizar erro grosseiro a emissão de parecer jurídico ignorando disposição contratual expressa quanto à preclusão do direito, propõe-se a **audiência** dos signatários do Parecer Jurídico 9/2023, Srs. José Rubens Lacerda Paes de Barros, Helmut Flávio Preza Daltro e Roberto Carloni de Assis, e do Sr. Giovani Marcos Bertol, Superintendente Operacional da autarquia, que decidiu pela concessão do reajuste mesmo após a manifestação em contrário da Controladoria Interna.

Item “d” da oitiva: realização de pagamento à contratada com pendências em suas obrigações trabalhistas, segundo ações judiciais no TRT da 23ª Região (0000168-39.2023.5.23.0031, 0000164-02.2023.5.23.0031, 0000163-17.2023.5.23.0031, 0000171-91.2023.5.23.0031), em afronta às cláusulas 7.5 e 7.12.1 do contrato;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 23, p. 15-21):

a) como demonstrado pela documentação que era juntada pelo Contratado, bem como verificada pela Contratante, houve a entrega de todas as documentações relativas à comprovação de pagamento de encargos trabalhistas, ou seja, as documentações constantes nas Cláusulas 7.5 e 7.12.1;

b) nestes termos, o Crea-MT também fora surpreendido com a propositura de ações trabalhistas em seu desfavor, na medida em que recebia documentação comprobatória de regularidade trabalhista;

c) assim, todos os pagamentos efetivados pelo Crea-MT à empresa contratada precederam a apresentação de certidões negativas conforme pode se verificar;

d) as ações trabalhistas existentes demonstraram que não houve por parte da contratada o regular registro de empregado para a obra de Cáceres; logo, após o conhecimento das ações judiciais, fora determinada pela Administração a retenção/glosa dos valores a serem repassados à empresa contratada, nos termos da jurisprudência existente de nossos Tribunais; e

e) imperativo ressaltar que a continuidade da obra era e é medida de menos impacto econômico pois a sua paralisação poderia resultar em prejuízo ao Crea-MT; logo, a Administração chegou ao entendimento de que o pagamento ao contratado seria feito com a retenção devida das verbas trabalhistas não pagas pelo contratado e reconhecidas em processo judicial próprio, evitando-se assim, a paralisação da obra.

Análise:

21. As Cláusulas 7.5 e 7.12.1 do contrato (peça 3, p. 24-25) elencam os documentos

comprobatórios da regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista que devem ser apresentados pela contratada junto com a nota fiscal. De fato, os documentos relativos às notas fiscais e pagamentos constantes das peças 25, 30, 31, 33, 40, 43, 44 indicam que as referidas cláusulas foram atendidas, com a apresentação das certidões requeridas.

22. Após a constatação da situação, em 12/6/2023 foi emitido o Parecer Jurídico 2/2023 (peça 28, p. 3-7), que concluiu pela possibilidade de retenção dos valores ainda pendentes de pagamento ao contratado, até o limite do valor dos acordos realizados, para evitar a responsabilização do Crea-MT. Verifica-se que, de fato, as retenções foram efetuadas, em obediência à determinação da Presidência da Autarquia, conforme se depreende de mensagem do Coordenador de Compras e Contratos (peça 28, p. 21).

23. Assim, considerando que a Autarquia comprovou que vem exigindo os documentos comprobatórios relacionados no contrato quando dos pagamentos das notas fiscais e que, após os acordos trabalhistas, realizou as retenções cautelares dos valores referentes às ações, mitigando o risco de responsabilização subsidiária, considera-se improcedente a denúncia quanto a esse ponto.

Item “a” da diligência: situações e causas que prejudicaram o desenvolvimento inicialmente previsto para o Contrato 39/2021, o que resultou na não conclusão das obras inicialmente previstas em cento e oitenta dias, conforme item 3.1 do Anexo I – Projeto Básico do edital da Tomada de Preços 3/2021, encaminhando documentação comprobatória;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 23, p. 21):

- a) importa informar que os recursos relativos às obras em questão são advindos do Prodesu, programa do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; e
- b) por essa razão, todas as informações acerca do andamento das mesmas são prestadas ao Conselho Federal, sendo encaminhados a este Tribunal os ofícios informativos enviados pelo Crea-MT ao Confea com as justificativas relativas à extemporaneidade da execução do plano de trabalho então apresentado.

Análise:

24. Não foram encontrados entre os documentos remetidos pela Autarquia os mencionados ofícios informativos enviados ao Confea que conteriam as justificativas para o atraso das obras. Porém, como a Unidade Jurisdicionada informou que os recursos da contratação são oriundos do Confea e que foram prestadas as justificativas àquele Conselho Federal, considera-se atendida a diligência.

Item “b” da diligência: relação de pagamentos para o Contrato 39/2021, bem como eventuais reajustes e cronograma físico-financeiro atualizado para esse contrato;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

- a) a documentação foi remetida a este Tribunal.

Análise:

25. Os documentos solicitados constam da peça 25, considerando-se atendida a diligência.

Item “c” da diligência: cópia do processo de número P2023/026515-9, informando, caso aplicável, os documentos e páginas em que se encontram eventuais pagamentos aos reclamados das ações trabalhistas de números 0000168-39.2023.5.23.0031, 0000164-02.2023.5.23.0031, 0000163-17.2023.5.23.0031 e 0000171-91.2023.5.23.0031, além de planilha discriminando as seguintes informações: nome e CPF do reclamado; valor do pedido; valor do(s) pagamento(s); e data(s) do(s) pagamento(s);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 23, p. 23):

- a) urge mencionar que, após a distribuição das ações trabalhistas mencionadas, houve acordo judicial homologado entre a empresa contratada e os reclamantes. O juiz da causa

não excluiu o Crea-MT do polo passivo das ações. Houve por parte da empresa contratada a assinatura de termo de cessão de crédito em favor dos reclamantes, o que possibilitou, nos termos da jurisprudência vigente, o pagamento dos valores diretamente aos reclamantes, com a devida dedução do crédito existente em favor da empresa contratada;

b) segue abaixo, como requerido, planilha contendo as informações acerca dos pagamentos:

Reclamante	Ação Trabalhista	Valor (R\$)
Achilio Leite de Souza Neto	0000168-39.2023.5.23.0031	9.000,00
João de Arruda Filho	0000164-02.2023.5.23.0031	10.200,00
Nazário Gomes	0000163-17.2023.5.23.0031	10.000,00
Valdemir da Costa Silva	0000171-91.2023.5.23.0031	9.000,00
Total		38.200,00

c) os valores totais mostrados acima foram parcelados nos meses de junho a outubro de 2023; e

d) importa ressaltar que, acaso não houvesse o pagamento das verbas acordadas, este Conselho Regional seria, com toda certeza, cobrado pelos reclamantes e com possível tentativa de bloqueio em conta, com juros e multas fixadas pelo juízo trabalhista. Desta forma, para minimizar o ocorrido, o pagamento aos reclamantes e a dedução do saldo de crédito da empresa contratada fora a solução encontrada para preservação do erário.

Análise:

26. As informações solicitadas foram remetidas e consideradas na análise, restando atendida a diligência quanto a esse ponto.

27. Diante do exposto, será proposta a realização de audiências, na forma descrita nesta instrução.

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não

G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido do representante de ingresso aos autos?	Não
Há pedido de informações/vistas/cópia do processo?	Não
Há pedido de sustentação oral?	Não

H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Não
Há processos apensos?	Não

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Em virtude do exposto, propõe-se:

28.1. realizar a **audiência** dos Srs. Reginéia Aparecida Magalhães (CPF 921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (CPF 666.908.031-04) e João Vítor Rodrigues da Silva (CPF 022.773.271-58), então membros da Comissão Permanente de Licitação, e Juarez Silveira Samaniego (CPF 148.227.681-04), então Presidente e Ordenador de Despesas do Crea-MT, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 234, § 4º, do Regimento Interno/TCU, para

apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca da seguinte irregularidade identificada na condução da Tomada de Preços 3/2021:

a) **Conduta/Irregularidade:** inabilitação da licitante Bob Cat Construtora (CNPJ: 36.824.110/0001-15) na Tomada de Preços 3/2021, pelo descumprimento do art. 14 da Lei 5.194/1966;

Normas infringidas: princípio do formalismo moderado e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.217/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymmler, e 3.340/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas;

28.2. realizar a **audiência** dos Srs. André Luiz Schuring (CPF 594.068.951-53), Adriana Imbriani (CPF 621.036.441-15) e Stephany da Silva Costa (CPF 010.652.962-58) então fiscais do Contrato 39/2021, e Juarez Silveira Samaniego (CPF 148.227.681-04), então Presidente e Ordenador de Despesas do Crea-MT, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 234, § 4º, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca da seguinte irregularidade identificada na execução do Contrato 39/2021:

a) **Conduta/Irregularidade:** adiantamento no montante de R\$ 147.666,18 à sociedade empresária Construtora e Limpadora 1001 (CNPJ: 03.066.383/0001-99), sem necessidade excepcional nem previsão editalícia;

Normas infringidas: a jurisprudência do TCU (a exemplo dos Acórdãos 554/2017-Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo e 12.313/2023-Primeira Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira) e os arts. 62 e 65 da Lei 4.320/1964;

28.3. realizar a **audiência** dos Srs. José Rubens Lacerda Paes de Barros (CPF 969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (CPF 828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis (CPF 544.519.061-72) signatários do Parecer Jurídico 9/2023, e do Sr. Giovani Marcos Bertol (CPF 890.869.021-20), então Superintendente Operacional, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 234, § 4º, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução do Contrato 39/2021:

a) **Conduta/Irregularidade:** concessão de reajuste mesmo diante da preclusão do direito, conforme documento 25796 do Processo P2022/019273-6, uma vez que o contrato foi prorrogado no dia 14/11/2022 e a solicitação de reajuste somente ocorreu em 23/2/2023;

Norma infringida: Cláusula 5.4.1 do Contrato 39/2021;

28.4. **encaminhar** cópia da presente instrução aos Srs. Reginéia Aparecida Magalhães (CPF 921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (CPF 666.908.031-04), João Vítor Rodrigues da Silva (CPF 022.773.271-58), Juarez Silveira Samaniego (CPF 148.227.681-04), André Luiz Schuring (CPF 594.068.951-53), Adriana Imbriani (CPF 621.036.441-15), Stephany da Silva Costa (CPF 010.652.962-58), José Rubens Lacerda Paes de Barros (CPF 969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (CPF 828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis (CPF 544.519.061-72) e Giovani Marcos Bertol (CPF 890.862.021-20), para embasar as respostas às audiências.

6. Anuiu a este acompanhamento o corpo dirigente desta Unidade Técnica (peças 55 e 56).
7. Promovidas as audiências quanto às irregularidades levantadas, a Unidade Técnica analisou as razões de justificativas apresentadas na instrução de peça 136, transcrita a seguir, no que importa:

D. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

PRONUNCIAMENTO DO AUDITOR- CHEFE	Peça 56	3/4/2024


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
OFÍCIOS ENCAMINHADOS AOS RESPONSÁVEIS

À Sra. Adriana Imbriani	Ofício 14880/2024-TCU/Seproc, de 4/4/2024 (peça 59)
À Sra. Stephany da Silva Costa	Ofício 28376/2024-TCU/Seproc, de 21/6/2024 (peça 106)
À Sra. Rosemary de Almeida Moura	Ofício 28371/2024-TCU/Seproc, de 21/6/2024 (peça 111)
Ao Sr. Roberto Carloni de Assis	Ofício 43070/2024-TCU/Seproc, de 20/9/2024 (peça 125)
À Sra. Reginéia Aparecida Magalhães	Ofício 14859/2024-TCU/Seproc, de 4/4/2024 (peça 63)
Ao Sr. Juarez Silveira Samaniego	Ofício 14858/2024-TCU/Seproc, de 4/4/2024 (peça 64)
Ao Sr. José Rubens Lacerda Paes de Barros	Ofício 14857/2024-TCU/Seproc, de 4/4/2024 (peça 65)
Ao Sr. João Vitor Rodrigues da Silva	Ofício 28373/2024-TCU/Seproc, de 21/6/2024 (peça 109)
Ao Sr. Helmut Flavio Preza Daltro	Ofício 14855/2024-TCU/Seproc, de 4/4/2024 (peça 67)
Ao Sr. Giovani Marcos Bertol	Ofício 14854/2024-TCU/Seproc, de 4/4/2024 (peça 68)
Ao Sr. André Luiz Schuring	Ofício 14853/2024-TCU/Seproc, de 4/4/2024 (peça 69)

E. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS
POR ADRIANA IMBRIANI

Peça 77

POR JOSÉ RUBENS LACERDA PAES DE BARROS

Peça 82

POR HELMUT FLAVIO PREZA DALTRO

Peça 84

POR GIOVANI MARCOS BERTOL

Peça 85

POR JUARES SILVEIRA SAMANIEGO

Peça 87

POR ANDRÉ LUIZ SCHURING


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Peça 88

POR ROSEMARY DE ALMEIDA MOURA

Peça 112

POR REGINÉIA APARECIDA MAGALHÃES

Peça 113

POR ROBERTO CARLONI DE ASSIS

Peça 131

F. EXAME TÉCNICO
F.1. Exame das audiências realizadas:

Razões de justificativa apresentadas por Adriana Imbriani, em resposta ao Ofício 14880/2024-TCU/Seproc

Razões de justificativa apresentadas por André Luiz Schuring, em resposta ao Ofício 14854/2024-TCU/Seproc

Item 28.2: adiantamento no montante de R\$ 147.666,18 à sociedade empresária Construtora e Limpadora 1001 (CNPJ: 03.066.383/0001-99), sem necessidade excepcional nem previsão editalícia;

Conduta dos responsáveis: manifestar concordância com o adiantamento à contratada, mesmo sem previsão no edital;

Razões de justificativa dos responsáveis (peças 77 e 88):

a) como se verifica, o processo licitatório ocorreu em ano pós pandemia com início da recuperação dos postos de trabalho, porém com muita dificuldade na aquisição de material, mão de obra e disparada dos preços de material básico;

b) assim, visando a garantia da continuidade do contrato e impedimento em não haver ajuste de preços, a administração achou por bem conceder a indicação de excepcionalidade contratual pelo adiantamento de 10% do valor do contrato, quando da solicitação da empresa contratada;

c) a excepcionalidade foi estabelecida pela constatação da dificuldade em manter o andamento da obra pela alta dos preços, confirmada pela análise dos índices oficiais divulgadas pelo IBGE, e que o adiantamento busca mitigar o reajuste de preço não previsto, uma vez que foi feito uso do Sinapi data base 5/2021. Não obstante ao constatado, nas localidades onde as obras transcorreram houve dificuldade na aquisição dos materiais básicos;

d) a planilha da licitação realizada pelo Crea/MT tomou como base as composições apresentadas no Sinapi, seguindo o Acórdão 324/2021-TCU-Plenário, que decidiu que a Tabela do Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices – Sinapi é de uso obrigatório na elaboração de orçamentos de obras de edificações custeadas com recursos federais, em obediência ao art. 3º do Decreto Federal 7983/2013;

e) a tabela Sinapi divulga um único preço por insumo por UF, ou seja, os preços publicados no Sinapi não contemplam possíveis diferenças entre preços praticados em capitais e outras regiões da UF, como também quaisquer efeitos obtidos em processo de negociação, compra ou reajuste, inclusive relativos ao quantitativo de itens e seus índices, exceto o da quantidade unitária indicada para o insumo;

f) assim, os valores praticados nos mercados locais no interior do estado sofreram valorização à maior, fato explícito quando do processo licitatório e assumido pelo



licitante vencedor, porém exacerbado pelas dificuldades já citadas, o que submeteu a empresa à solicitação de antecipação, pois o reflexo nas obras do interior foi ainda mais grave;

g) os índices mensais divulgados pelo IBGE indicam o informado pela empresa quanto ao aumento dos preços e a impossibilidade da manutenção do contrato já que o equilíbrio financeiro em tempo anterior à anualidade colocaria em risco a continuidade das obras;

h) a solução excepcional adotada pela fiscalização foi pela antecipação de parte do valor do contrato, com o indicativo da aquisição por antecipação dos insumos que passaram a ser disformes em preço;

i) quanto ao impacto ocasionado pela medida, a adoção excepcional do adiantamento não afetou o custo da obra e mitigou os impactos financeiros que o aumento de preço dos insumos traria ao contrato. Como medidas de controle adotou-se o desconto proporcional do percentual nas medições a receber, com o indicativo da aquisição;

j) nesse sentido, entendeu-se pela necessidade de se conceder a excepcionalidade do adiantamento apresentado, na medida em que o risco de descontinuidade da obra era latente;

k) ademais, como já dito, a compensação dos valores adiantados também seria efetivada, não resultando risco de dano financeiro ao Crea/MT, mas pelo contrário, além de economicidade, houve a minimização dos efeitos pós pandêmicos em especial no interior do estado de Mato Grosso; e

l) destaca-se, por oportuno que a manifestação favorável para o deferimento do pedido de adiantamento não se pautou apenas e tão-somente no pedido da empresa contratada, mas sim, nos índices analisados e no estudo do cenário excepcional por si, naquele momento.

Razões de justificativa apresentadas por Juares Silveira Samaniego, em resposta ao Ofício 14854/2024-TCU/Seproc:

Item 28.2: adiantamento no montante de R\$ 147.666,18 à sociedade empresária Construtora e Limpadora 1001 (CNPJ: 03.066.383/0001-99), sem necessidade excepcional nem previsão editalícia;

Conduta do responsável: autorizar o pagamento adiantado à contratada, mesmo sem previsão no edital;

Razões de justificativa do responsável (peça 87):

a) após a feitura da contratação, compete ao fiscal de obra promover o regular acompanhamento das operações e verificar a sua conformidade, razão pela qual, no que me concerne, apenas e tão-somente autorizei a realização do adiantamento após a manifestação da equipe técnica – a qual detém a competência de subsidiar as minhas decisões;

b) naquele contexto, recorde-me, a equipe técnica indicou a existência de justificativas idôneas e suficientes no direito pátrio para a concessão do adiantamento, com o fim de atribuir máxima efetividade na consecução das finalidades do contrato, o qual poderia incorrer em inexecução devido à majoração dos preços e recuperação dos postos de trabalhos afetados naquele pós-pandemia;

c) segundo a equipe técnica, a adoção dessa medida excepcional do adiantamento não afetou o custo da obra e mitigou os impactos financeiros que o aumento de preço dos insumos faria incidir no contrato. Foi uma questão de preocupação com o princípio da eficiência na ultimate do objeto contratual;

d) desta forma, após ouvida a empresa e a equipe Técnica do Crea/MT, houve a autorização para a antecipação do valor por se tratar de uma excepcionalidade

devidamente justificada em um cenário real e auto evidente, o que não gerou danos ao erário, considerando os descontos efetivados posteriormente;

e) uma vez mais, afirma-se respeitosamente que o adiantamento realizado não gerou danos ao erário, não foi implementado em má-fé, mas na busca pelo pronto início e ultimização do contrato, considerando o cenário de excepcionalidade verificado naquele período – o que afetou toda a administração pública –, bem como não foi promovido em desacordo com as normas gerais do direito público, ante a adoção das cautelas necessárias – uma das exigências alternativas da lei; e

f) diante de todo o exposto, pugna-se respeitosamente que esta egrégia Corte de Contas se digne a julgar improcedente a representação em relação ao gestor ora peticionante, com o consequente arquivamento da denúncia, uma vez que ausente qualquer dano ao erário, conduta dolosamente incompatível com a legislação, bem como a sua boa-fé na observância dos princípios administrativos.

Análise:

5. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, todas serão analisadas conjuntamente, registrando que uma das responsáveis, Sra. Stephany da Silva Costa, apesar de ter recebido o respectivo ofício em 5/7/2024 (peça 118), não apresentou suas razões de justificativa.

6. Os responsáveis alegam que o adiantamento buscou mitigar a ausência do reajuste de preço, o que não é verdadeiro, já que há a previsão do reajuste pelo INCC no item 13 do projeto básico da contratação (peça 7, p. 26).

7. Conforme já apontado na instrução anterior, a antecipação de pagamento não é o remédio adequado e previsto em lei para corrigir o suposto desequilíbrio financeiro do contrato, causado pela variação anormal dos preços do mercado. Para isso, o art. 65, II, “d”, da Lei 8.666/1993, prevê o instituto da revisão “para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro** inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem **fatos imprevisíveis**, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual”.

8. A jurisprudência do TCU e a Orientação Normativa AGU 37/2011 deixam claro que a regularidade da antecipação de pagamento depende, essencialmente, de três requisitos: demonstração de que o mercado a impõe como condição para a prestação do serviço ou que gerará sensível economia de recursos, previsão no edital da licitação e a adoção de indispensáveis garantias a serem prestadas pela contratada. Porém, nenhum dos três requisitos, no presente caso, foram atendidos. Não havia previsão editalícia, não foi demonstrado que o mercado impunha a antecipação como condição para a prestação do serviço, não foi concedido desconto pela contratada pelo pagamento antecipado e não foram informadas quaisquer garantias que teriam sido prestadas pela contratada.

9. Apesar de, ao fim, como informado pelos responsáveis, não ter havido dano ao erário, já que os serviços foram efetivamente prestados, a administração, além de ter descumprido a legislação e a jurisprudência do TCU, se expôs a um risco grande e desnecessário, já que, conforme já apontado, a solução para o problema posto residia na concessão da revisão contratual, e não a antecipação de pagamento conforme efetuada. O risco foi agravado com a não exigência de nenhuma garantia, como as do art. 56 da Lei 8.666/1993, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto ou a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.



10. O Tribunal vem considerando em decisões recentes que a antecipação de pagamentos, em descompasso com a execução do objeto, sem previsão no edital e sem as devidas garantias ao resguardo do interesse da Administração Pública, constitui irregularidade grave, suficiente para ensejar, por configurar erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb), a aplicação de sanção aos responsáveis, como nos Acórdãos 3.328/2023-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer, 9.209/2022-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira e 185/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

11. Assim, consideram-se rejeitadas as razões de justificativa dos responsáveis.

Razões de justificativa apresentadas por José Rubens Lacerda Paes de Barros, em resposta ao Ofício 14857/2024-TCU/Seproc

Razões de justificativa apresentadas por Helmut Flávio Preza Daltro, em resposta ao Ofício 14855/2024-TCU/Seproc

Razões de justificativa apresentadas por Roberto Carloni de Assis, em resposta ao Ofício 43070/2024-TCU/Seproc

Item 28.3: concessão de reajuste mesmo diante da preclusão do direito, conforme documento 25796 do Processo P2022/019273-6, uma vez que o contrato foi prorrogado no dia 14/11/2022 e a solicitação de reajuste somente ocorreu em 23/2/2023;

Conduta dos responsáveis: assinar o parecer jurídico que não observou a previsão expressa do Contrato 39/2021 acerca da preclusão do direito ao reajuste se solicitado após a prorrogação contratual;

Razões de justificativa dos responsáveis (peças 82, 84 e 131):

a) da leitura atenta do parecer jurídico mencionado, não se verifica qualquer ato intencional ou omissivo, culposos e muito menos dolosos na emissão do referido documento. Isso porque após apresentar e distinguir os institutos jurídicos relativos ao pleito da empresa contratada, fora emitida opinião jurídica não vinculativa;

b) merece destaque o fato de que o parecer, de forma clara, se manifesta pela competência/atribuição da Controladoria Interna do Crea/MT em relação à análise do pedido efetivado: “análise que foge da alçada desta Gerência Jurídica, sugerindo-se manifestação da controladoria acerca da adequação do numerário apresentado;

c) não houve por parte do parecerista qualquer deferimento de valores ou até mesmo do próprio reajuste requerido. Ora, a manifestação foi clara no sentido de que: “...não se encontra óbice jurídico ao prosseguimento do requerimento”, salvo melhor juízo, bem como superadas as análises contratuais de prazo e cálculos pela Controladoria do Regional. Bem, se a análise efetiva fora no sentido de que não era da alçada da gerência jurídica a manifestação requerida, e que o requerimento poderia seguir para análise de quem de direito, a conclusão apontada pelo TCU não persiste;

d) portanto, o parecer produzido enfrentou os limites do tema, avançando tão somente acerca da aplicação ou não do reequilíbrio/reajuste requerido, conforme se encontrava previsto no edital de licitação prévio, sugerindo o encaminhamento da documentação à Controladoria na segurança de serem esclarecidas questões monetárias e de marcos temporais, garantindo assim, mais uma barreira administrativa de segurança nas tramitações internas;

e) desta forma, não há falar-se em erro grosseiro, quando de maneira expressa ocorreu a manifestação jurídica pela ausência de atribuição funcional para manifestar sobre o mérito do pedido. Tentar imputar a existência de atitude dolosa ou até mesmo culposa aos advogados mencionados, é defender entendimento além dos precedentes desse Tribunal e do próprio Supremo Tribunal Federal;

f) observa-se que a manifestação nesse caso em concreto não está no rol taxativo do artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, ou seja, não é manifestação conceituada como vinculativa, mas sim, opinativa;

g) ademais, ultrapassada a questão relativa ao teor do parecer em si, urge manifestar acerca da existência de decisões judiciais dos Tribunais Regionais Federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal que afastam o princípio da preclusão lógica aplicado na análise técnica dessa auditoria, em favor de outros dois princípios também aplicados por essa Corte de Contas, a saber: o princípio do formalismo moderado e o princípio da lealdade contratual;

h) pelo que se apreende das decisões judiciais acima referidas, não há uniformização de entendimento jurídico que conclua pela impossibilidade expressa de possível deferimento de um reajuste contratual, mesmo após a assinatura de um termo aditivo de prorrogação de vigência;

i) não há falar-se, data vênia, em sobreposição de uma possível preclusão lógica, em detrimento da continuidade regular da execução contratual, mormente quando não se tem prejuízo ao Erário, e ainda, quando se verifica a possibilidade de consequências ruins à execução contratual, com imposição de apenamento ao contratado, pelo não deferimento do pedido de reajuste apenas e tão-somente em razão de que deixou de requerer quando das tratativas de prorrogação de vigência contratual;

j) oportuno mencionar que não houve por parte do auditor qualquer manifestação no sentido de que o reajuste requerido poderia se encontrar diverso do permitido. Ademais, a própria controladoria interna do Crea/MT também não se posicionou contrário aos índices apresentados para reajuste, o que importa concluir que não houve qualquer aumento impróprio, irregular ou fora da inflação; e

k) desta forma, estas são as justificativas apresentadas pelo ora subscritor, requerendo desde já o acatamento, na medida em que restou caracterizada o regular exercício da função de parecerista, sem cometimento de qualquer conduta comissiva ou omissiva, culposa ou dolosa que pudesse caracterizar suposto “erro grosseiro”, mas tão somente o regular exercício da manifestação técnica-profissional.

Análise:

12. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, todas serão analisadas conjuntamente.

13. Inicialmente, esclarece-se que o item 13.1 do Projeto Básico da contratação (peça 7, p. 26) prevê a preclusão do direito ao reajuste, nos seguintes termos, que se repetem no item 5.4 do contrato (peça 3, p. 23):

a) Os reajustes deverão ser precedidos de solicitação do CONTRATADO.

i. Caso o CONTRATADO não solicite tempestivamente o reajuste e prorrogue o contrato sem pleiteá-lo, ocorrerá a preclusão do direito.

ii. Também ocorrerá a preclusão do direito ao reajuste se o pedido for formulado depois de extinto o contrato.

iii. O reajuste terá seus efeitos financeiros iniciados a partir da data de aquisição do direito do CONTRATADO, nos termos do item 13.1.

14. Os responsáveis alegam que o parecer se manifestou pela competência da Controladoria Interna acerca dos valores do reajuste pretendido. Porém, não se está questionando a adequação dos cálculos do reajuste, mas sua própria concessão após a prorrogação contratual, ante o disposto no item 13.1 do Projeto Básico, conforme transcrito acima.

15. Adicionam que o parecer produzido enfrentou os limites do tema, avançando tão somente acerca da aplicação ou não do reequilíbrio/reajuste

requerido, conforme se encontrava previsto no edital de licitação prévio. Porém, a falha aqui tratada consiste exatamente nesta análise acerca da aplicação ou não do reajuste conforme o edital de licitação e o contrato assinado, pois de acordo com estes documentos o reajuste não poderia ter sido concedido após a renovação do contrato, e essa era uma condição facilmente percebível, não podendo a consultoria jurídica simplesmente ignorar esses comandos.

16. Não cabe também, conforme apontado pelos responsáveis, adentrar na existência de decisões judiciais relativas a um suposto não cabimento da preclusão lógica na concessão do reajuste. Isto porque, diferentemente das decisões mencionadas, a preclusão consta, no presente caso, de forma expressa, como uma regra do contrato firmado e do edital da licitação. Assim, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º, e do *pacta sunt servanda*, previsto no art. 66, ambos da Lei 8.666/1993, Administração e contratada devem fiel observância ao prescrito nos documentos da contratação, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

17. Quanto à caracterização da conduta como erro grosseiro, a ensejar a apenação dos responsáveis, tem-se que, conforme já exposto, a previsão da preclusão era expressa e clara, tanto no edital quanto no contrato, não sendo admissível que os pareceristas a ignorassem quando da emissão do parecer. Além disso, há precedente do Tribunal que concluiu que a emissão de parecer jurídico sem abordar a inviabilidade de conceder a empresa contratada pela Administração reajuste de preço caracteriza erro grosseiro e acarreta a aplicação de multa ao seu autor (Acórdão 10830/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo).

18. Assim, consideram-se rejeitadas as razões de justificativa dos responsáveis.

Razões de justificativa apresentadas por Giovani Marcos Bertol, em resposta ao Ofício 14854/2024-TCU/Seproc:

Item 28.3: concessão de reajuste mesmo diante da preclusão do direito, conforme documento 25796 do Processo P2022/019273-6, uma vez que o contrato foi prorrogado no dia 14/11/2022 e a solicitação de reajuste somente ocorreu em 23/2/2023;

Conduta do responsável: decidir pela concessão do reajuste, mesmo com a previsão expressa do Contrato 39/2021 acerca da preclusão do direito ao reajuste se solicitado após a prorrogação contratual e com a manifestação em contrário da Controladoria Interna;

Razões de justificativa do responsável (peça 85):

a) a Superintendência do CREA-MT não está vinculada à manifestação da Controladoria, sendo esta uma unidade de orientação. Não obstante a orientação advinda da Controladoria, e, considerando o caso concreto e a especificidade da matéria, houve a autorização para a concessão do reajuste, pelo fato da existência efetiva do desequilíbrio econômico-financeiro, bem como não ter sido apontado qualquer divergência no valor apresentado como reajuste, no que se refere aos índices de correção utilizados;

b) nesse ponto, entendera este manifestante pela possibilidade de concessão do reajuste, mesmo tendo a empresa contratada assinado termo aditivo em data anterior, considerando o risco de enriquecimento sem causa da administração, e ainda, a boa-fé contratual;

c) desta forma, inclusive, a concessão de reajuste mesmo após assinatura de termo aditivo contratual de vigência encontra apoio em decisões dos Tribunais Judiciais, sendo questão corriqueira apresentada; e

d) desta maneira, em que pese o entendimento do auditor, a presença da boa-fé contratual no caso em apreço se fez presente, para fundamentar a concessão do



reajuste, dentro dos limites e índices previstos, não se podendo falar, pois, em ocorrência de dano ao erário.

Análise:

19. As questões relativas à caracterização da irregularidade na concessão do reajuste ante a previsão da preclusão do direito no edital e no contrato, assim como às decisões judiciais contrárias à preclusão, já foram abordadas anteriormente, quando da análise das razões de justificativa dos pareceristas.

20. Aqui, cumpre ressaltar a maior gravidade da conduta do responsável, que, mesmo tendo sido alertado pela Controladoria Interna acerca da impossibilidade, conforme edital e contrato, de concessão do reajuste, assim mesmo decidiu pelo seu deferimento.

21. Assim, consideram-se rejeitadas as razões de justificativa do responsável.

Razões de justificativa apresentadas por Rosemary de Almeida Moura, em resposta ao Ofício 28371/2024-TCU/Sepproc

Razões de justificativa apresentadas por Reginéia Aparecida Magalhães, em resposta ao Ofício 14859/2024-TCU/Sepproc

Item 28.1: inabilitação da licitante Bob Cat Construtora (CNPJ: 36.824.110/0001-15) na Tomada de Preços 3/2021, pelo descumprimento do art. 14 da Lei 5.194/1966;

Conduta dos responsáveis: decidir pela inabilitação da licitante por mera falha formal passível de correção por diligência;

Razões de justificativa dos responsáveis (peças 112 e 113):

a) a decisão de inabilitação do mencionado licitante se deu fundamentada nos artigos 13 e 14 da Lei 5.194/1966;

b) a Comissão Permanente de Licitação, após manifestação da gerência de projetos deste Regional, entendeu que não houve o cumprimento de texto expresso na legislação transcrita, quando a empresa licitante apresenta peça técnica (orçamento para obra) sem que tenha a autoria declarada de um profissional legalmente habilitado;

c) nesse contexto, considerando o descumprimento dos dispositivos legais, ferindo assim os princípios objetivos do Conselho de Engenharia e Agronomia, entendeu-se por decidir pela inabilitação;

d) desta forma, não se admitiu a apresentação de um trabalho técnico sem a participação comprovada de um profissional legalmente habilitado; e

e) o licitante teve oportunidade de apresentar o competente recurso, não o fazendo, sendo assim, o caso era de inabilitação da licitação por não ter apresentado de forma regular documento que preenchesse o requisito (profissional legalmente habilitado) não se revestindo o documento apresentado pelo licitante de valor jurídico.

Análise:

22. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, todas serão analisadas conjuntamente, registrando que um dos responsáveis, Sr. João Vítor Rodrigues da Silva, apesar de ter recebido o respectivo ofício em 3/7/2024 (peça 115), não apresentou suas razões de justificativa.

23. O art. 14 da Lei 5.194/1966, fundamento legal utilizado para a inabilitação da empresa Bob Cat Construtora, estabelece o seguinte:

Art. 14. Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, **é obrigatória além da assinatura**, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou

firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os inscrever e do número da carteira referida no art. 56.

24. Não se questiona neste processo a necessidade de observância do disposto acima, visto que, naturalmente, deve ser exigido, pelos licitantes, o cumprimento do disposto na legislação. O que se questiona é a inabilitação do licitante por uma falha sanável, sem dar oportunidade de correção por meio da diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993.

25. Conforme já apontado na instrução anterior, o Acórdão 1.217/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, concluiu que "a falha da empresa em não ter anexado a proposta inicial no sistema ou a ausência da assinatura digital seria facilmente sanável a partir de provocação do pregoeiro para que regularizasse a situação, em especial por estar relacionada ao procedimento de apresentação da proposta e não ao seu conteúdo". Na ocasião, foi realizada audiência e posterior aplicação de multa aos responsáveis.

26. A ausência de apresentação de recurso por parte do licitante não exclui nem minimiza a irregularidade cometida pela comissão de licitação, até mesmo por esta ter sido cometida anteriormente à fase recursal, e por ser o recurso um direito do licitante, que pode ou não ser exercido segundo seu juízo de conveniência e oportunidade.

27. Assim, consideram-se rejeitadas as razões de justificativa dos responsáveis.

Razões de justificativa apresentadas por Juares Silveira Samaniego, em resposta ao Ofício 14854/2024-TCU/Seproc:

Item 28.1: inabilitação da licitante Bob Cat Construtora (CNPJ: 36.824.110/0001-15) na Tomada de Preços 3/2021, pelo descumprimento do art. 14 da Lei 5.194/1966;

Conduta do responsável: homologar o certame com a irregularidade referente à inabilitação da licitante sem possibilidade de correção da falha formal via diligência;

Razões de justificativa do responsável (peça 87):

a) houve por parte da Comissão Permanente de Licitação a observância plena de todas as garantias processuais dos licitantes, em especial o princípio do contraditório e da ampla defesa, assim não havendo que se falar em irregularidade;

b) quanto à aplicação do art. 14 da Lei Federal 5.194/1966, explica-se que as questões de regularidade formal e procedimental do processo licitatório compete à Comissão Permanente de Licitação e, no que me concerne, homologo o certame sempre que verifico a observância do devido processo legal licitatório;

c) o preceito legal citado acima decorre do conjunto de normas que regulamentam a atividade do Crea/MT, o qual é o órgão fiscalizador do exercício profissional da engenharia e da agronomia, portanto, naquela ocasião, não soava jurídico, tampouco razoável, que o próprio Crea desconsiderasse as exigências legais, assim o fazendo na mais absoluta boa-fé e senso de cumprimento da lei;

d) como também é cediço na doutrina, ao gestor não é dada ampla margem de liberdade para, no uso da sua discricionariedade ou prática de ato vinculado, desconsiderar a literalidade daquilo que consta na lei, razão pela qual não se revelava tão evidente a possibilidade de flexibilizar o art. 14 da lei em tela;

e) de veras, sabe-se do entendimento que "no curso de procedimentos licitatórios, a administração pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados";

f) todo o procedimento foi conduzido pela comissão competente, portanto, não promovi um juízo de proporcionalidade naquela oportunidade sobre a adequação jurídica do art. 14 da Lei 5.194/1966, sendo certo que, ainda neste momento, examinando a questão retrospectivamente, embora reconheça a existência do entendimento do TCU sobre o formalismo moderado, não sei dizer se está totalmente pacificada a sua aplicação no caso específico do art. 14 da Lei 5.194/1966, de modo a ser seguro juridicamente ao gestor se afastar da literalidade da lei, sem que, com isso, venha a ser penalizado;

g) como foi ensinado, “na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”;

h) como aponta a jurisprudência, “a atuação da Administração Pública é cingida ao princípio da legalidade estrita, devendo obediência aos preceitos legais, sendo-lhe defeso proceder interpretação extensiva ou restritiva, onde a lei assim não o determinar” (STJ, RMS 26.944/CE, Min. Laurita Vaz, DJe. 21/6/2010). Ainda mais no contexto de um processo licitatório, com o princípio da vinculação ao edital, o gestor não pode ser penalizado por não realizar juízos que, embora possíveis ao Judiciário e aos órgãos de controle (TCU), o afastem da legalidade, a menos quando especificamente pacificada interpretação da lei de forma vinculante;

i) os entendimentos deste TCU sobre o formalismo moderado, por exemplo, repousam-se muito na questão de exigência de cópias autenticadas. Como cediço, tais vícios são meramente formais e são sanáveis (Acórdão 3340/2015). Todavia, quanto à aplicação do art. 14 da Lei 5.194/1966, a menção explícita das informações ali exigidas não são mera formalidade, mas necessárias para aquilatar a confiabilidade do trabalho técnico, além da própria regularidade segundo as normas do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea;

j) a despeito dessas reflexões que faço, no sentido de firmar minhas justificativas, ainda assim entendo que, na condição de Presidente do Crea/MT, não tenho ou exerço qualquer ingerência nos trabalhos da Comissão Permanente de Licitação, recebendo o processo administrativo apenas para efetivar a homologação do certame e autorizar a contratação, após transcorridas todas as fases do processo licitatório. Assim procedi, conforme a minha consciência da lei; e

k) nesse caso, mais uma vez reforça-se, houve por parte da empresa licitante a utilização dos recursos cabíveis, analisados e julgados pelas unidades internas deste Regional, com atribuição para tanto, segundo a legislação aplicável.

Análise:

28. Conforme exposto anteriormente na análise das razões de justificativa dos membros da Comissão Permanente de Licitação, não está se questionando neste processo a necessidade ou não de observância do art. 14 da Lei 5.194/1966, mas a inabilitação do licitante por uma falha sanável, sem dar oportunidade de correção por meio da diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993.

29. O responsável afirma que as decisões do TCU sobre formalismo moderado referem-se à questão de exigência de cópias autenticadas, sendo essa uma questão meramente formal, diferente da aqui tratada. Porém, é evidente que a ausência de assinatura em um documento também se constitui em uma mera formalidade, passível de correção via diligência. O Acórdão 1.217/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, já mencionado, aborda exatamente essa questão.

30. Ao contrário do que quer afirmar o responsável, a homologação do certame não é um ato meramente formal ou apenas chancelatório das decisões da comissão de licitação, mas um ato de controle e fiscalização da autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva licitação, sendo esta autoridade responsável


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

solidariamente pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem ocultos, dificilmente perceptíveis, o que não é o caso aqui tratado. A jurisprudência do TCU segue essa linha, como no Acórdão 368/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira.

31. Assim, consideram-se rejeitadas as razões de justificativa do responsável.

G. CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, quanto aos indícios de irregularidades apontado pelo denunciante, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, apreciar o mérito dos presentes autos, pela **procedência parcial**.

33. Considerando a proposta de **rejeição** das razões de justificativas de todos os responsáveis, deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 54 dos presentes autos.

H. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não

I. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de ingresso aos autos feito por terceiros?	Não
Há pedido de informações/vistas/cópia do processo?	Não
Há pedido de sustentação oral feito por terceiros?	Não

J. PROCESSOS CONEXOS, DE CONTAS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Não
Há processos de contas referentes ao(s) exercício(s) em que as irregularidades ocorreram?	Não
Há processos apensos?	Não

K. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Em virtude do exposto, propõe-se:

34.1. **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;

34.2. no mérito, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

34.3. **considerar revéis** os responsáveis João Vítor Rodrigues da Silva (CPF 022.773.271-58) e Stephany da Silva Costa (CPF 010.652.962-58), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

34.4. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Reginéia Aparecida Magalhães (CPF 921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (CPF 666.908.031-04), Juares Silveira Samaniego (CPF 148.227.681-04), André Luiz Schuring (CPF 594.068.951-53), Adriana Imbriani (CPF 621.036.441-15), José Rubens Lacerda Paes de Barros (CPF 969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (CPF 828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis (CPF 544.519.061-72) e Giovani



Marcos Bertol (CPF 890.869.021-20);

34.5. **aplicar** aos responsáveis indicados nos itens 34.3 e 34.4 retro a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, 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;

34.6. **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;

34.7. **determinar** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

34.8. **informar** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso 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;

34.9. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Reginéia Aparecida Magalhães (CPF 921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (CPF 666.908.031-04), João Vítor Rodrigues da Silva (CPF 022.773.271-58), Juares Silveira Samaniego (CPF 148.227.681-04), André Luiz Schuring (CPF 594.068.951-53), Adriana Imbriani (CPF 621.036.441-15), Stephany da Silva Costa (CPF 010.652.962-58), José Rubens Lacerda Paes de Barros (CPF 969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (CPF 828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis (CPF 544.519.061-72) e Giovani Marcos Bertol (CPF 890.869.021-20), bem como aos seus respectivos representantes legais;

34.10. **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

34.11. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

8. Anuiu à proposta de mérito o corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 137-138).

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de supostas irregularidades cometidas durante a Tomada de Preços 03/2021, conduzida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, para contratação de empresa especializada em engenharia com o objetivo de executar as obras de Construção das Inspetorias do Crea-MT, em lotes separados, localizado nos municípios de Tangará da Serra e Cáceres naquele estado, com valores contratados de R\$ 756.300,17 e R\$ 759.157,37, respectivamente.



2. O denunciante alegou, em síntese, que: i) a empresa BOB CAT CONSTRUTORA foi inabilitada indevidamente da Tomada de Preços 3/2021, mesmo tendo proposta com valor R\$ 154.023,43 inferior ao da contratada; ii) houve adiantamento indevido de valores à contratada; iii) houve atraso injustificado na execução contratual, combinado com omissão da contratante na apuração dos motivos desses atrasos; iv) houve reajuste indevido à contratada; v) houve descumprimento de obrigações trabalhistas com repasse de ônus financeiros ao Crea-MT; e vi) não houve fiscalização técnica dos contratos.

3. Acompanhando a proposta inicial da AudContratações, indeferi a medida cautelar, por estarem ausentes os pressupostos de sua adoção, ao mesmo tempo em que determinei a realização de oitivas e diligências para saneamento dos autos.

4. Assim, foram realizadas audiências dos seguintes responsáveis: Adriana Imbriani, Stephany da Silva Costa e André Luiz Schuring (Fiscais do Contrato 39/2021); Rosemary de Almeida Moura, Reginéia Aparecida Magalhães e João Vitor Rodrigues da Silva (Membros da Comissão de Licitação); Roberto Carloni de Assis, Helmut Flavio Preza Daltro e José Rubens Lacerda Paes de Barros (Signatários do Parecer Jurídico 9/2023); Juarez Silveira Samaniego (Presidente e Ordenador de Despesas do Crea-MT) e Giovani Marcos Bertol (Superintendente Operacional).

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), ao fim de seu parecer, opinou pela procedência parcial da denúncia, pela revelia de João Vítor Rodrigues da Silva e de Stephany da Silva Costa, bem como pela aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a todos os responsáveis, devido à rejeição das razões de justificativas apresentadas.

6. Adoto como minhas próprias razões de decidir, o parecer da AudContratações, sem embargo de tecer algumas considerações divergentes acerca da responsabilização de todos aqueles chamados em audiência, o que faço para cada uma das condutas que foram impugnadas.

II – Concessão de reajuste mesmo diante da preclusão do direito

7. Foi concedido reajuste à empresa contratada, mesmo diante da preclusão do direito, uma vez que o contrato foi prorrogado no dia 14/11/2022 e a solicitação de reajuste somente ocorreu em 23/2/2023.

8. Em razão disso, foram chamados em audiência Roberto Carloni de Assis, Helmut Flavio Preza Daltro e José Rubens Lacerda Paes de Barros, signatários do Parecer Jurídico 9/2023, manifestação que não observou a previsão expressa do Contrato 39/2021 acerca da preclusão do direito ao reajuste quando solicitado após a prorrogação contratual.

9. Os responsáveis alegam, em síntese, que: i) não se verifica qualquer ato intencional ou omissivo, culposo e muito menos doloso na emissão do referido documento, o qual foi exarado no regular exercício da função de pareceristas; ii) não se trata de uma opinião jurídica vinculativa, mas opinativa; iii) o parecer se manifesta pela competência/atribuição da Controladoria Interna do Crea/MT em relação à análise do pedido efetivado, não tendo havido qualquer deferimento de valores ou até mesmo do próprio reajuste requerido; iv) não há que se falar em erro grosseiro, quando, de maneira expressa, ocorreu a manifestação jurídica pela ausência de atribuição funcional para manifestar sobre o mérito do pedido; v) decisões judiciais dos Tribunais Regionais Federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal afastam o princípio da preclusão lógica aplicado na análise técnica.

10. Penso que os argumentos dos pareceristas jurídicos, que terão suas razões analisadas conjuntamente, não merecem acolhida.

11. Primeiramente, afasto a alegação de que neste caso não se aplicaria o disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Devo esclarecer que, nos termos da jurisprudência desta Corte, o referido dispositivo legal, segundo o qual as minutas de editais e contratos devem ser examinadas e



aprovadas por assessoria jurídica da Administração, também se aplica aos termos aditivos, pois são ajustes aos contratos (Acórdão 1.057/2021-Plenário, Rel. Min. Subst. Augusto Sherman).

12. O Projeto Básico da contratação previa a preclusão do direito de reajuste, nos seguintes termos, que se repetiram no item 5.4 do contrato firmado entre as partes (peça 3, p. 23):

5.4. Os reajustes deverão ser precedidos de solicitação do CONTRATADO.

5.4.1. Caso o CONTRATADO não solicite tempestivamente o reajuste e prorrogue o contrato sem pleiteá-lo, ocorrerá a preclusão do direito.

5.4.2. Também ocorrerá a preclusão do direito ao reajuste se o pedido for formulado depois de extinto o contrato.

5.5. O reajuste terá seus efeitos financeiros iniciados a partir da data de aquisição do direito do CONTRATADO, nos termos do item 5.3.

13. Ao contrário do que alegam os pareceristas, não se está questionando a adequação dos cálculos do reajuste, mas passo anterior, qual seja, a sua própria concessão após a prorrogação contratual. A falha consiste exatamente nesta análise acerca da aplicação ou não do reajuste conforme o edital de licitação e o contrato assinado, pois, de acordo com estes documentos, o reajuste não poderia ter sido concedido após a renovação do contrato, condição facilmente percebível, não podendo a consultoria jurídica simplesmente ignorar esses comandos.

14. Diferentemente das decisões judiciais trazidas pelos responsáveis, a preclusão consta, no presente caso, de forma expressa, como uma regra do contrato firmado e do edital da licitação. Assim, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º, e do *pacta sunt servanda*, previsto no art. 66, ambos da Lei 8.666/1993, Administração e contratada devem fiel observância ao prescrito nos documentos da contratação, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

15. Assim sendo, a desconsideração da expressa e clara previsão da preclusão, tanto no edital quanto no contrato, consubstanciada na manifestação de que não havia “(...) *óbice jurídico ao prosseguimento do requerimento*”, configura-se, a meu sentir, erro grosseiro, à luz do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 – Lindb.

16. A emissão de parecer jurídico sem abordar a inviabilidade de conceder reajuste de preço à empresa contratada pela Administração caracteriza erro grosseiro e acarreta a aplicação de multa ao seu autor (Acórdão 10.830/2020-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo).

17. Ainda em relação à mesma irregularidade, foi chamado em audiência Giovanni Marcos Bertol, Superintendente Operacional, por decidir pela indevida concessão de reajuste, mesmo ciente de manifestação contrária da Controladoria Interna.

18. O Superintendente Operacional argumenta que a concessão do reajuste, mesmo após formalização da prorrogação contratual: *i)* foi regular, considerando o caso concreto e a especificidade da matéria, em razão da existência efetiva de desequilíbrio econômico-financeiro; *ii)* foi deferida considerando os limites e índices previstos, não se podendo falar, pois, em ocorrência de dano ao erário, caracterizada a boa-fé contratual; e *iii)* encontra amparo em decisões dos Tribunais Judiciais, sendo questão corriqueira.

19. Como já argumentei em relação aos pareceristas jurídicos, a desconsideração da expressa preclusão ao direito de reajuste e a decisão pela concessão do reajuste é erro inescusável que viola os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do *pacta sunt servanda*, previstos na Lei 8.666/1993, situação que se agrava diante da manifestação contrária da Controladoria Interna. Em que pese não estar vinculado à manifestação da Controladoria do órgão, o responsável assumiu o risco de ter reprovada a sua conduta de aprovar a concessão do reajuste.



20. Novamente, o racional das decisões judiciais mencionadas não se aplica neste caso, diante da presença expressa, tanto no edital do certame quanto no contrato, da preclusão ao direito de reajuste na situação em que foi aprovado pelo responsável.

21. Nesse sentido, rejeito as razões de justificativa de Giovani Marcos Bertol, Roberto Carloni de Assis, Helmut Flavio Preza Daltro e José Rubens Lacerda Paes de Barros, condenando o primeiro ao pagamento da multa do art. 58, inciso II, da Lei Orgânica, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e os demais ao pagamento de multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), respectivamente.

III – Adiantamento de valores à empresa contratada

22. Por manifestar concordância e autorizar adiantamento de R\$ 147.666,18 à sociedade empresária Construtora e Limpadora 1001, mesmo sem previsão no edital, foram chamados em audiência, respectivamente, os fiscais do Contrato 39/2021 (Adriana Imbriani, Stephany da Silva Costa e André Luiz Schuring) e Juarez Silveira Samaniego (Presidente e Ordenador de Despesas do Crea-MT).

23. Os fiscais do contrato trazem, em síntese, as seguintes justificativas: *i)* o momento era de pós-pandemia, com muita dificuldade na aquisição de material, mão de obra e disparada dos preços de material básico; *ii)* o adiantamento excepcional visou a garantia da continuidade do contrato e impedimento em reajustar os preços; *iii)* a excepcionalidade foi estabelecida pela constatação da dificuldade em manter o andamento da obra pela alta imprevista dos preços; *iv)* o adiantamento não afetou o custo da obra e mitigou os impactos financeiros que o aumento de preço dos insumos traria ao contrato.

24. O Presidente do Crea-MT, por sua vez, alegou que: *i)* tão somente autorizou a realização do adiantamento com base em manifestação da equipe técnica; *ii)* o excepcional do adiantamento não afetou o custo da obra e mitigou os impactos financeiros que o aumento de preço dos insumos faria incidir no contrato; *iii)* o adiantamento tratou-se de uma excepcionalidade devidamente justificada em um cenário real e auto evidente, não foi implementado em má-fé, mas na busca pelo pronto início e ultimização do contrato e não gerou danos ao erário, considerando os descontos efetivados posteriormente.

25. Examino de forma conjunta as razões de justificativas apresentadas, excetuando-se aquelas em relação à Stephany da Silva Costa, que não as apresentou, razão por que deve ser considerado revel.

26. Não é possível acatar a alegação de que o adiantamento buscou mitigar a ausência do reajuste de preço, já que havia previsão de reajuste pelo INCC no item 13 do projeto básico da contratação (peça 7, p. 26).

27. Quanto ao cenário de anormalidade de preços que teria justificado a concessão do adiantamento, é preciso destacar que essa não é a medida adequada e prevista em lei para corrigir suposto desequilíbrio financeiro do contrato, causado pela variação anormal dos preços do mercado.

28. Para esse fim, o art. 65, II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, previa o instituto da revisão para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na hipótese de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

29. A jurisprudência do TCU e a Orientação Normativa AGU 37/2011 exigem a presença de três requisitos para que a antecipação de pagamento seja regular, a saber: demonstração de que o mercado a impõe como condição para a prestação do serviço ou que gerará sensível economia de recursos, previsão no edital da licitação e a adoção de indispensáveis garantias a serem prestadas pela



contratada. Porém, como argumentou a AudContratações, nenhum dos três requisitos foram atendidos neste caso.

30. Embora a ilicitude não tenha sido elidida pelos responsáveis, considero que o fato não enseja penalidade, haja vista não ter havido culpa grave por parte dos agentes e não ter ocorrido dano ao Erário. Ademais, a conduta do dirigente teve como interesse público primário a continuidade dos serviços e a existência circunstâncias singulares decorrentes da possível majoração de preços no período pós-pandemia.

31. Por esses motivos, apesar de rejeitar as razões de justificativas apresentadas, deixo, excepcionalmente, de aplicar sanção pecuniária a Adriana Imbriani, a Stephany da Silva Costa, a André Luiz Schuring e a Juarez Silveira Samaniego, devendo o Crea/MT ser alertado sobre a ilicitude verificada, a fim de prevenir futura reincidência, tal como foi feito em situação análoga no julgamento do Acórdão 2.334/2024-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

IV – Inabilitação da licitante Bob Cat Construtora

32. Por decidir pela inabilitação da licitante Bob Cat Construtora na Tomada de Preços 3/2021, por mera falha formal passível de correção por diligência, foram chamados em audiência, respectivamente, os membros da Comissão de Licitação (Rosemary de Almeida Moura, Reginéia Aparecida Magalhães e João Vítor Rodrigues da Silva), além do Presidente e Ordenador de Despesas do Crea-MT, Juarez Silveira Samaniego.

33. Os membros da Comissão de Licitação alegam, em síntese, que: i) a decisão de inabilitação do mencionado licitante teve por fundamento a literalidade dos artigos 13 e 14 da Lei 5.194/1966, pelo fato da licitante ter apresentado peça técnica (orçamento para obra) sem a autoria declarada de um profissional legalmente habilitado; e ii) o licitante teve oportunidade de apresentar o competente recurso e não o fez.

34. O Presidente do Crea-MT, por sua vez, aduz que: i) ao gestor não é dada ampla margem de liberdade para, no uso da sua discricionariedade ou prática de ato vinculado, desconsiderar a literalidade daquilo que consta na lei, razão pela qual não se revelava tão evidente a possibilidade de flexibilizar o comando legal; ii) a atuação da Administração Pública é cingida ao princípio da legalidade estrita, devendo obediência aos preceitos legais, sendo-lhe defeso proceder interpretação extensiva ou restritiva, onde a lei assim não o determinar; iii) os entendimentos do TCU sobre o formalismo moderado repousam-se muito na questão de exigência de cópias autenticadas, vícios meramente formais e sanáveis, diferente da aplicação do art. 14 da Lei 5.194/1966; iv) não exerceu qualquer ingerência nos trabalhos da Comissão Permanente de Licitação, recebendo o processo administrativo apenas para efetivar a homologação do certame e autorizar a contratação.

35. Examino de forma conjunta as razões de justificativas apresentadas, excetuando-se aquelas em relação à João Vítor Rodrigues da Silva, que não as apresentou, razão por que deve ser considerado revel.

36. Não se questiona a necessidade ou não de observância do art. 14 da Lei 5.194/1966, mas a inabilitação do licitante por uma falha sanável, sem dar oportunidade de correção por meio da diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993.

37. Segundo a jurisprudência consolidada desta Corte, falhas sanáveis, meramente formais, identificadas na documentação das proponentes, não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (Acórdão 3.340/2015-Plenário, rel. min. Bruno Dantas, Acórdão 2.872/2010-Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, Acórdão 2302/2012-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 1.217/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Ministro Benjamin Zymler).



38. A ausência de apresentação de recurso por parte do licitante não exclui nem minimiza a irregularidade cometida pela comissão de licitação, até mesmo por esta ter sido cometida anteriormente à fase recursal, e por ser o recurso um direito do licitante, que pode ou não ser exercido segundo seu juízo de conveniência e oportunidade.

39. Assim, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelos membros da Comissão de Licitação, aplicando-lhes, individualmente, multas do art. 58, inciso II, da Lei Orgânica, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

40. Já em relação ao Presidente do Crea-MT, penso que deve ser dado outro desfecho. Em que pese a homologação do certame não ser um ato meramente formal ou apenas chancelatório das decisões da comissão de licitação, mas um ato de controle e fiscalização da autoridade competente sobre os atos praticados na contratação, penso que a homologação do resultado do certame se encontra distante do ato de inabilitação na cadeia decisória, não sendo um vício facilmente perceptível por aquela autoridade, razão por que penso ser razoável medida acolher as suas razões de justificativa e isentá-lo de apenação pecuniária.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1088/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.786/2023-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: William Khalil (6.487/O/OAB-MT), Robson Wesley Nascimento de Oliveira (21.518/O/OAB-MT) e outros, representando Juarez Silveira Samaniego.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas Tomada de Preços 03/2021, conduzida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, para contratação de empresa especializada em engenharia com o objetivo de executar as obras de Construção das Inspetorias do Crea-MT, em lotes separados, localizado nos municípios de Tangará da Serra e Cáceres.

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 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;

9.2. no mérito, considerar a presente denúncia parcialmente procedente;



9.3. considerar revéis os responsáveis João Vítor Rodrigues da Silva e Stephany da Silva Costa, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Reginéia Aparecida Magalhães, Rosemary de Almeida Moura, Juarez Silveira Samaniego, André Luiz Schuring, Adriana Imbriani, José Rubens Lacerda Paes de Barros, Helmut Flávio Preza Daltro, Roberto Carloni de Assis e Giovani Marcos Bertol;

9.5. aplicar aos responsáveis indicados abaixo a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de 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:

Responsável	Valor (R\$)
Giovani Marcos Bertol	10.000,00
Roberto Carloni de Assis	8.000,00
Helmut Flavio Preza Daltro	8.000,00
José Rubens Lacerda Paes de Barros	8.000,00
Rosemary de Almeida Moura	6.000,00
Reginéia Aparecida Magalhães	6.000,00
João Vítor Rodrigues da Silva	6.000,00

9.6. 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 (trinta e seis) 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;

9.7. determinar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

9.8. alertar o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Mato Grosso, com base no artigo 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que a realização de pagamento antecipado, no âmbito do Contrato 39/2021, firmado com a empresa Construtora e Limpadora 1001, sem previsão no edital da Tomada de Preços 3/2021, no instrumento contratual e sem estipulação de garantia exigida pelo artigo 56 da Lei 8.666/1993, à época vigente, violou os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e contrariou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdão 3328/2023-TCU-Segunda Câmara, relator E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 9.209/2022-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Jorge Oliveira, 185/2019-TCU-Plenário, relator E. Ministro Benjamin Zymler, e 12313/2023-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Jorge Oliveira;

9.9. informar ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso e ao denunciante o teor deste acórdão, 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;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação aos responsáveis ouvidos em audiência: Reginéia Aparecida Magalhães (CPF 921.654.351-53), Rosemary de Almeida Moura (CPF 666.908.031-04), João Vítor Rodrigues da Silva (CPF 022.773.271-58), Juarez Silveira Samaniego (CPF 148.227.681-04), André Luiz Schuring (CPF 594.068.951-53), Adriana Imbriani (CPF 621.036.441-15), Stephany da Silva Costa (CPF 010.652.962-58), José Rubens Lacerda Paes de Barros (CPF 969.562.321-20), Helmut Flávio Preza Daltro (CPF 828.255.211-91), Roberto Carloni de Assis



(CPF 544.519.061-72) e Giovanni Marcos Bertol (CPF 890.869.021-20), bem como aos seus respectivos representantes legais;

9.11. 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;

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

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1088-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e 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 IV – Plenário

TC 008.761/2020-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Ministério do Trabalho

Responsáveis: Leonardo José Arantes (728.285.791-15), Hélio Francisco de Miranda (056.965.261-87), João Rufino de Sales (703.318.717-34), José Barbosa Silva (067.533.451-91; falecido em 20/6/2021, conforme certidão de óbito à peça 265), Leonardo Soares de Oliveira (022.621.061-85), Argemiro Luiz Brandão Neto (641.598.331-87), Cristiano de Araújo Silva (251.101.648-60), Lucas da Mota Honorato (037.376.231-39), Vilmar Martins Silva Mendonça (900.845.861-68), Aliny das Neves de Oliveira Lima (036.699.741-64), Helton Yomura (055.033.767-90), Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (06.061.285/0001-57), Jonas Santana Filho (170.659.505-06), Mikael Tavares Medeiros (070.151.711-55), QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. (15.473.637/0001-72), PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP (03.488.073/0001-62), Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. (24.904.526/0001-64), Systech Tecnologia e Informática Ltda. (03.263.975/0001-09) e Arodi de Lima Gomes (416.563.420-49)

Representação legal: Flávio César Teixeira (OAB 16.188/GO), Ana Carolina Bettini de Albuquerque Lima (OAB 42.759/DF), Brenno Duarte Moreira Lima (OAB 43.968/DF), Carolina Pyles Barroso (OAB 39.770/GO), Alexandre Iunes Machado (OAB 17.275/GO),



Francisco Ferreira Morbeck (OAB 46.994/DF), César Caputo Guimaraes (OAB 303.670/SP), José Alves Paulino (OAB 35.078/DF), Carlos Giotto Figueiredo Santoro Filho (OAB 24.920/DF), Diana Carolina Biseo Henriques (OAB 387.770/SP), Mayrluce Alves de Sousa (OAB 61.298/DF), Anna Luísa Mota Guimaraes (OAB 68.289/DF), Isabelle de Sousa Duarte (OAB 66.145/DF), Charles Teixeira Barbosa (OAB/DF 67.743), Ana Paula Canova Abinajm (OAB/DF 76.537), Maximiliano Faria Arantes (OAB/GO 49.412), Pedro Henrique Coelho de Faria Lima (OAB/DF 50.500), Luiz Antônio Beltrão (OAB/DF 19.773), Cassius Leandro Gomes de Oliveira (OAB/DF 63.599) e outros

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO E NOS CONTRATOS DECORRENTES. CITAÇÕES. AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS DEMAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITOS. MULTAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. INABILITAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), inserta à peça 272:

“INTRODUÇÃO

*Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada a partir da Representação TC 022.394/2017-6, conforme Acórdão 274/2020-Plenário, subitem 9.2, para apurar possíveis irregularidades ocorridas no **Pregão Eletrônico para Registro de Preços 24/2016** (PE SRP 24/2016; edital à peça 8), promovido pelo extinto **Ministério do Trabalho (MTb; sucedido pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia: SEPRT/ME; atual Ministério do Trabalho e Emprego: MTE)**, em 25/10/2016, em face de indícios de direcionamento de licitação, sobrepreço e superdimensionamento de seu objeto. Posteriormente, a citação e a audiência de responsáveis foram autorizadas por meio do despacho do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, de 9/12/2020, em consonância com o posicionamento da unidade técnica (peça 43 e peças 40-42, respectivamente).*

2. O pregão foi vencido pela empresa **Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda (B2T)** pelo valor negociado de **R\$ 78.594.500,00** (TC 022.394/2017-6, peça 19, p. 13). Seu objeto foi a aquisição de ‘solução de apoio à tomada de decisão e Business Intelligence (BI) MicroStrategy, incluindo manutenção e suporte técnico por 12 meses e serviços técnicos especializados em unidade de serviços técnicos (UST) e de treinamento em unidade de treinamento (UT)’, além da permissão indevida para adesão tardia de interessados (‘caronas’) à ata de registro de preços dele decorrente: **Ata de Registro de Preços 26/2016** (ARP 26/2016; peça 9), licitação realizada na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços com adjudicação por valor global. Dessa ARP, derivaram duas contratações no âmbito do MTb: **Contrato 28/2016**, firmado pela importância de R\$ 25.308.900,00, e **Contrato 4/2017**, no valor de R\$ 51.410.000,00, ambos celebrados com a empresa vencedora do PE SRP 24/2016 (peças 10 e 11, respectivamente).



3. Nesta instrução, serão analisadas as alegações de defesa dos responsáveis citados e as razões de justificativa dos responsáveis chamados em audiência, consoante autorização do Despacho de Autoridade - MIN-BZ, de 9/12/2020.

HISTÓRICO

4. No âmbito da Representação TC 022.394/2017-6, prolatado o Acórdão 274/2020-Plenário (TC 022.394/2017-6, peça 149; nestes autos, peça 5), foi instaurado processo apartado de Tomada de Contas Especial – **TC 008.761/2020-5** (esta TCE) – conforme subitem 9.2 do acórdão. Outrossim, determinaram-se à unidade especializada: (i) a conferência de tratamento e tramitação prioritários a esta TCE; (ii) a quantificação dos débitos com a identificação das respectivas datas de origem e dos responsáveis; bem como (iii) a submissão ao gabinete do relator de proposta de citação e/ou audiência dos responsáveis eventualmente identificados, segundo subitem 9.3 daquele acórdão.

5. Em consequência, foi procedido o exame demandado – instrução à peça 40 – que contou com a anuência da unidade (peças 41-42) e do ministro relator (peça 43). **O total do prejuízo ao Erário calculado naquela instrução é de R\$ 46.806.558,88, em valores não corrigidos, conforme Tabela 1.**

Tabela 1 - Prejuízo ao Erário apurado

Fato gerador	Valor (R\$)
Sobrepreço de licenças MicroStrategy e serviços – Contrato 28/2016 [350.1.3; p. 43-44]	4.252.074,88
Licenças e serviços MicroStrategy desnecessários [350.1.1; Contrato 4/2017, exceto “Plataforma Antifraude MicroStrategy”, p. 33]	20.792.654,00
Licenças e serviços associados da “Plataforma Antifraude”, objeto irregular [350.1.2; Contratos 28/2016 e 4/2017, somente “Plataforma Antifraude MicroStrategy” e serviços agregados, p. 35-36]	21.340.000,00
Serviços técnicos especializados não aferíveis, faturados em UST [350.1.4; Contratos 28/2016 e 4/2017, p. 50-52]	421.830,00
TOTAL	46.806.558,88

[Fonte: peça 40, p. 66; sufixado pelo número do item da irregularidade nessa peça]

6. **As citações propostas** foram motivadas pelas seguintes irregularidades no âmbito dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (peça 40, p. 67-75, itens 350.1 a 350.1.4):

a) 350.1.1. Contrato 28/2016 e Contrato 4/2017: superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados, ocasionando prejuízo ao Erário, cujas condutas irregulares discutidas estiveram ligadas a (i) planejamento e/ou aprovação de licitação sem levantamento de demanda; (ii) solicitação, aceitação ou ateste de quantidades de licenças e serviços de TI desnecessárias; (iii) solicitação de novas licenças desnecessárias; e/ou (iv) autorização de pagamentos de licenças desnecessárias;

b) 350.1.2. Contrato 28/2016 e Contrato 4/2017: definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, que sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, mas sim um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, adjudicado por preço global, implicando direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa vencedora da licitação (B2T), contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica, cujas condutas irregulares discutidas, para produto sabidamente desnecessário, estiveram ligadas a (i) elaboração e aprovação de planejamento da contratação; (ii) ateste da entrega do objeto; (iii) solicitação e aceitação da entrega do objeto; (iv) autorização do pagamento de notas fiscais; e/ou (v) fornecimento do produto;



c) 350.1.3. Contrato 28/2016: contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, resultando em aquisições antieconômicas e desnecessárias, cujas condutas irregulares discutidas estiveram ligadas a (i) elaboração, planejamento e/ou aprovação de licitação com sobrepreço; (ii) solicitação e aceitação da entrega; e/ou (iii) fornecimento do produto com sobrepreço.

d) 350.1.4. Contrato 28/2016 e Contrato 4/2017: cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis), caracterizando pagamento irregular, cujas condutas irregulares discutidas estiveram ligadas a (i) planejamento e/ou aprovação de licitação; (ii) assinatura de ordem de serviço; (iii) solicitação e aceitação da entrega; (iv) ateste; (v) autorização do pagamento; e/ou (vi) cobrança por serviços técnicos não aferíveis.

7. Pelo dano, foram responsabilizados os servidores do extinto MTb, além da empresa vencedora do PE SRP 24/2016, da seguinte forma:

a) Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego, Integrante Requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação (em todas as irregularidades);

b) João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática, Integrante Técnico e Fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades);

c) Hélio Francisco de Miranda, Diretor do Dep. de Emprego e Salário, Fiscal Requisitante dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades);

d) Leonardo Soares de Oliveira, Chefe de Gabinete da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades);

e) José Barbosa Silva, Titular da Coordenação Geral de Recursos Logísticos, Integrante Administrativo da Equipe de Planejamento da Contratação (em todas as irregularidades);

f) Lucas da Mota Torres Honorato, Coordenador-Geral de Preparação e Intermediação da Mão de Obra Juvenil, Fiscal Administrativo substituto dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades, exceto a 350.1.3);

g) Vilmar Martins Silva Mendonça, Coordenador-Geral de Qualificação, Fiscal Administrativo dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades, exceto a 350.1.3);

h) Mikael Tavares Medeiros, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, da Subsecretaria de Orçamento e Administração, da Secretaria-Executiva (em todas as irregularidades, exceto a 350.1.3);

i) Jonas Santana Filho, Coordenador-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional (na irregularidade 350.1.1);

j) Aliny das Neves de Oliveira, Gestora substituta dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (na irregularidade 350.1.4); e

k) Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T), empresa vencedora (em todas as irregularidades, exceto a 350.1.1).

8. Ademais, promoveu-se o **chamamento em audiência de servidores** daquele ministério, que praticaram atos relacionados à contratação, alertando-os da possibilidade de sanção de inabilitação para ocupação de cargo público ou de função de confiança na Administração Pública Federal (peça 40, p. 75-77):

a) Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego, Integrante Requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação;



b) João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática, Integrante Técnico e Fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017;

c) José Barbosa Silva, Titular da Coordenação Geral de Recursos Logísticos, Integrante Administrativo da Equipe de Planejamento da Contratação;

d) Argemiro Luiz Brandão Neto, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração;

e) Cristiano de Araújo Silva, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração;

f) Arodi de Lima Gomes, Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos, da Consultoria Jurídica; e

g) Helton Yomura, Secretário-Executivo.

9. Em regra, as condutas foram relativas a (i) homologar licitação ou contratar com indicação da marca; (ii) elaborar e/ou aprovar planejamento ou homologar licitação sem informações capazes de refletir a complexidade real do objeto; (iii) solicitar, sem prévia autorização legislativa, a descentralização de créditos orçamentários; (iv) emitir parecer jurídico favorável após apontamento de irregularidades; (v) exarar expedientes que extrapolavam as funções; (vi) extrapolar as competências; (vii) não dar publicidade a documentos; e/ou (viii) declarar a nulidade de portarias que criaram grupo de trabalho (GT) para avaliar as irregularidades previamente identificadas.

10. Finalmente, foi promovida audiência das empresas que participaram da cotação de preços para o pregão PE SRP 24/2016 – tendo algumas delas dado lances nele (TC 022.394/2017-6, peça 16, p. 3) – alertando-as quanto à possibilidade de serem sancionados com a declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitações na Administração Pública (peça 40, p. 77-78):

a) Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T), empresa vencedora do pregão;

b) QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. (deu lance no pregão);

c) PTV Tecnologia da Informação Ltda. (deu lance no pregão);

d) Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda.; e

e) Systech Tecnologia e Informática Ltda.

11. As condutas dessas empresas estiveram ligadas a (i) assinar registro de preços que teve fundamentação inconsistente e favoreceu a contratada; e (ii) apresentar proposta para produto não comercializado pela fabricante e para licenças de software e de serviços com preços não condizentes com o mercado.

12. Em resumo, os chamamentos se deram porque se verificaram outras irregularidades, apuradas pela Comissão de Inquérito do então MTb e pela CGU, que, apesar de não contribuírem diretamente para ocasionar danos ao Erário, caracterizaram falhas formais graves. Também se constataram: (i) a extrapolação e desvio das funções da Consultoria Jurídica do MTb no acompanhamento da condução do processo licitatório do PE SRP 24/2016; (ii) possível conluio das empresas que participaram da cotação de preços para o pregão de forma simulada, comprometendo a competitividade da licitação; (iii) falsos atestes em notas fiscais que endossaram pagamentos superfaturados de licenças de software e serviços agregados; (iii) e realocação orçamentária, sem a devida autorização legislativa, com vistas a atender contratação sem dotação orçamentária suficiente, contrariando regras constitucionais e legais (peça 40, p. 75-78, itens 350.1.5 e 350.2; p. 66-67).

13. Realizadas as consequentes comunicações processuais, foram solicitados pedidos de prorrogação de prazo por alguns dos responsáveis (peças 91, 94, 96, 127, 134, 137, 152, 177, 180, 186, 202, 206-211). Os pleitos foram analisados pela Secretaria de Gestão de Processos (Seproc; peças 99, 100, 138, 148, 149, 154, 181-182, 187, 203, 212). Foram atendidos os pleitos cujo prazo adicional não extrapolara o limite estabelecido no escopo da delegação de competência daquela unidade (Portaria-MIN-BZ 1/2019, art. 1º, inciso II); foram encaminhados os demais para deliberação do relator do processo, o Exmo. Ministro Benjamin Zymler (peças 205, 213).

14. Ressalte-se que, em todos os pleitos acima, a concessão da prorrogação de prazo prescinde da notificação da parte, conforme Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 183, parágrafo único.

15. Por fim, um sumário das comunicações de citação e das alegações de defesa recebidas é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Resumo das comunicações de citação e de audiência

Natureza	Responsável	Notificação (peça)	Data ciência ou motivo da devolução (peça)	Alegações de defesa (peças)
Citação e Audiência	Leonardo José Arantes	Ofício 69305/2020-Secomp-4 (80)	8/1/2021 (90)	Não houve
Citação	Hélio Francisco de Miranda	Ofício 69315/2020-Secomp-4 (62)	18/1/2021 (87)	172
Citação e Audiência	João Rufino de Sales	Ofício 69311/2020-Secomp-4 (65)	8/1/2021 (88)	Não houve
Citação e Audiência	José Barbosa Silva	Ofício 69307/2020-Secomp-4 (64)	25/1/2021 (131)	131
Citação	Leonardo Soares de Oliveira	Ofício 33859/2021-Secomp-4 (222)	29/6/2021 (229)	Não houve
Audiência	Argemiro Luiz Brandão Neto	Ofício 69325/2020-Secomp-4 (73)	8/1/2021 (89)	133
Audiência	Cristiano de Araújo Silva	Ofício 69326/2020-Secomp-4 (74)	26/1/2021 (134)	184-185
Citação	Lucas da Mota Honorato	Ofício 69321/2020-Secomp-4 (70)	25/1/2021 (127)	194
Citação	Vilmar Martins Silva Mendonça	Ofício 69323/2020-Secomp-4 (71)	28/1/2021 (146)	Não houve
Citação	Aliny das Neves de Oliveira Lima	Edital 1094/2021-Secomp-4 (240)	31/8/2021 (240)	Não houve
Audiência	Helton Yomura	Ofício 69327/2020-Secomp-4 (63)	2/2/2021 (152)	188
Citação e Audiência	Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda (B2T)	Ofício 69314/2020-Secomp-4 (66)	10/2/2021 (174)	253-255; 261 (fora do prazo)
Citação	Jonas Santana Filho	Edital 1095/2021-Secomp-4 (238)	31/8/2021 (239)	Não houve
Citação	Mikael Tavares Medeiros	Ofício 69316/2020-Secomp-4 (67)	8/1/2021 (85)	Não houve
Audiência	QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda	Ofício 69328/2020-Secomp-4 (75)	22/10/2021 (241)	241-246
Audiência	PTV Tecnologia da Informação Ltda EPP	Ofício 69330/2020-Secomp-4 (77)	5/1/2021 (81)	204



Audiência	Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda	Ofício 69329/2020-Secomp-4 (76)	5/1/2021 (82)	155-169; 234-236 (fora do prazo)
Audiência	Systech Tecnologia e Informática Ltda	Ofício 69331/2020-Secomp-4 (78)	8/1/2021 (84)	106-126; 257-260, 262 (fora do prazo)
Audiência	Arodi de Lima Gomes	Ofício 69348/2020-Secomp-4 (79)	28/1/2021 (147)	195-201

[Fonte: peça 249, complementada pelo auditor]

16. Impende ressaltar, ainda, o falecimento do responsável José Barbosa Silva no dia 20/6/2021 ou 20/7/2021, dúvida decorrente de inconsistência constante de sua certidão de óbito (peça 265), entre as datas de falecimento (i) em formato por extenso ('VINTE DE JUNHO DE DOIS MIL E VINTE E UM') e (ii) em formato numérico (DIA 20, **MÊS 07**, ANO 2021). No verso da referida certidão, consta averbação informando: '31393766-4. ÓBITO LAVRADO EM 20 DE JUNHO DE 2021 (...)'. Assim, infere-se a data do óbito do responsável em **20/6/2021**.

17. Em decorrência do óbito, foi proposto o saneamento dos autos (peças 268-271), copiada a Matriz de Responsabilização constante do Anexo I da instrução à peça 40, p. 80-142, para a peça 270. Como pontuado em despacho do Auditor-Chefe da unidade especializada, prossegue-se ao julgamento das contas do falecido, dado que o óbito ocorreu após a citação válida e o recebimento das respectivas alegações de defesa e razões de justificativa do de cujus (peça 271):

'Cumpre destacar que o falecimento de um dos responsáveis (peça 265), Sr. José Barbosa Silva, ocorreu após a citação válida e o recebimento das respectivas alegações de defesa (peça 268), razão pela qual deve-se dar prosseguimento ao julgamento das contas do falecido, uma vez que foi atendido o princípio do contraditório e da ampla defesa. Tal entendimento baseia-se em jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 4.974/2022-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.'

EXAME TÉCNICO

A. Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN TCU 71/2012

A.1. Avaliação da ocorrência de prescrição (Resolução TCU 344/2022)

18. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário (RE) 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344/2022, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que 'prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento' nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

19. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, a Resolução TCU 344/2022, art. 4º prevê o seguinte:

'Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;



IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.’

20. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, seu art. 5º dispõe:

‘Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações’.

21. Já a prescrição intercorrente é regulada em seu art. 8º:

‘Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.’

22. Importante registrar que, conforme decidido em precedentes do STF – a exemplo dos MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso; MS 37.913-AgR, Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber; e MS 38.232-AgR, Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber, Primeira Turma –, o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito na Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso II, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

23. Além disso, em precedente desta Corte de Contas, o Acórdão 2.219/2023-2ª Câmara (Relator: Min. Jhonatan de Jesus) destacou em seu sumário que o ato inequívoco de apuração dos fatos (Resolução TCU 344/2022, art. 5º, inciso II) 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.

24. Finalmente, em recente decisão, essa Corte de Contas firmou entendimento a respeito da prescrição intercorrente:

‘9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8º da Resolução nº 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução’ (Acórdão 534/2023-Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler)

25. Assim, considerando o disposto na resolução e precedentes ora citados, lembrando que a ARP foi realizada em 8/11/2016 (peça 9, p. 1) existem os seguintes eventos processuais que deram início à sua contagem e interrupção:

Quadro 2 - Análise da prescrição (lista não exaustiva)

TC	Peça (páginas)	Tipo	Data	Efeito
Representação TC 022.394/2017-6	1	Autuação de representação oferecida pela Sefti com vistas a apurar os indícios de irregularidades apontados pela CGU, conforme noticiado pela revista Época em matéria de 4/8/2017, no edital do PE SRP 24/2016, promovido pelo Ministério do Trabalho (MTb).	4/9/2017	Início contagem prazo prescrição comum
	47	Instrução preliminar para realização de oitiva, diligência e inspeção.	16/10/2017	Interrupção Comum e início da Intercorrente
	50	Despacho do relator autorizando as medidas saneadoras	27/10/2017	Interrupção Comum/Intercorrente
	51-52	Notificação do MTb e empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.	1/11/2017	Interrupção Comum/Intercorrente
	93-95	Instrução preliminar para solicitação de parecer à SecexPrevidência.	21/3/2018	Interrupção Comum/Intercorrente
	96	Despacho do relator autorizando a solicitação de parecer.	23/3/2018	Interrupção Comum/Intercorrente
	106-108	Instrução parecer SecexPrevidência.	6/4/2018	Interrupção Comum/Intercorrente
	111-112	Instrução preliminar para realização de diligência.	25/4/2018	Interrupção Comum/Intercorrente
	113	Despacho do relator autorizando a diligência.	3/5/2018	Interrupção Comum/Intercorrente
	114-115	Notificação do MTb.	4/5/2018	Interrupção Comum/Intercorrente
	142-144	Instrução de mérito – proposta de instauração de TCE e de audiência dos responsáveis; diligência ao MTb.	13/12/2019	Interrupção Comum/Intercorrente
Esta TCE	5-7	Acórdão 274/2020-TCU-Plenário – conversão em TCE.	14/2/2020	Interrupção Comum/Intercorrente



	1	Autuação desta TCE.	21/2/2020	Interrupção Comum/Intercorrente
	56, 62-80	Citação e audiência dos responsáveis.	5/1/2021	Interrupção Comum/Intercorrente
	219-223		25/6/2021	Interrupção Comum/Intercorrente
	237-238		30/8/2021	Interrupção Comum/Intercorrente

26. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, observa-se que não transcorreu o prazo superior a 5 anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU. Ademais, também se observa que não transcorreu prazo superior a 3 anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição intercorrente.

A.2. Avaliação de viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa

27. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de 10 anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN TCU 71/2012, modificada pela IN TCU 76/2016), uma vez que o pregão para contratação dos serviços ocorreu em 25/10/2016 e as citações foram realizadas conforme descrito no Quadro 1.

A.3. Avaliação do valor de constituição da TCE

28. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 2/12/2020 (peça 40), é 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.

B. Irregularidades que embasaram as citações e audiências

29. Para contextualizar as análises que se seguirão, serão apresentados sumários das irregularidades causadoras de dano ao Erário em razão das quais os responsáveis foram citados e/ou chamados em audiência, conforme autorização constante do Despacho de Autoridade, de 9/12/2020. Seu conteúdo foi sintetizado a partir da instrução que embasou esse despacho, constantes dos itens 350.1.1 a 350.1.4 da instrução referida (peça 40, p. 67-75), e detalhada na matriz de responsabilização, constante de seu Anexo I (peça 40, p. 80-142, replicada à peça 270). As irregularidades encontram-se prefixadas pelo número do item respectivo daquela instrução.

B.1. 350.1.1. Superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados

30. Superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados ocasionando prejuízo ao Erário: OS 1/2016 (Contrato 28/2016); OS 1/2017, 2/2017 (Contrato 4/2017). Referente ao item '2. Superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços agregados ocasionando prejuízo ao Erário' da matriz de responsabilização constante do Anexo I da instrução à peça 40:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 01/2016 - Contrato 28/52016 [28/2016])	904.654,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira José Barbosa Silva Hélio Francisco de Miranda

31/3/2017 (ref. OS 1/2017 - Contrato 4/2017)	16.589.600,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira José Barbosa Silva Jonas Santana Filho Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros
31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	3.298.400,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira José Barbosa Silva Jonas Santana Filho Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros

B.2. 350.1.2. Definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, que sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, mas sim um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item

31. A definição de objeto da contratação, sabidamente desnecessário, que sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, mas sim um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, adjudicado por preço global, implicou o direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa vencedora da licitação (B2T), contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica: OS 1/2016, 2/2016 (Contrato 28/2016); OS 1/2017, 2/2017 (Contrato 4/2017). Referente ao item '3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9) ocasionando prejuízo ao Erário e direcionamento da contratação' da matriz de responsabilização constante do Anexo I da instrução à peça 40:

Data da Ocorrência	Valor	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/52016 [28/2016])	8.100.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	1.600.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

31/3/2017 (ref. OS 1/2017 – Contrato 4/2017)	9.720.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda José Barbosa Silva Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	1.920.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda José Barbosa Silva Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

B.3. 350.1.3. Contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado

32. A contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, gerando aquisições antieconômicas e desnecessárias: OS 1/2016, 2/2016 (Contrato 28/2016; invertida a ordem das colunas 'Valor' e 'Data da Ocorrência'). Referente ao item '4. Sobrepreço e superfaturamento das licenças e serviços de manutenção e suporte MicroStrategy' da matriz de responsabilização constante do Anexo I da instrução à peça 40:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	3.969.550,24	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	282.524,64	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

B.4. 350.1.4. Cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis)

33. A cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis; peça 40, p. 16) caracterizou pagamento irregular: OS 3/2016, 1/2017 (Contrato 28/2016); OS 3/2017 (Contrato 4/2017). Referente ao item '5. Planejamento inepto da contratação de serviços especializados (UST) que ensejou cobrança irregular por serviços não aferíveis e risco de sobrepreço e superfaturamento de serviços' da matriz de responsabilização constante do Anexo I da instrução à peça 40:



<i>Data da Ocorrência</i>	<i>Serviços não aferíveis (R\$)</i>	<i>Responsáveis Solidários</i>
12/12/2016 (ref. OS 3/2016 – Contrato 28/2016)	138.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
2/1/2017 (ref. OS 1/2017 – Contrato 28/2016)	160.250,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda José Barbosa Silva Lucas da Mota Torres Honorato Aliny das Neves de Oliveira Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
7/4/2017 (ref. OS 3/2017 – Contrato 4/2017)	123.580,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda José Barbosa Silva Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

C. Alegações de defesa e razões de justificativa

34. Apresentam-se as alegações de defesa e razões de justificativa dos responsáveis, conforme propostas de citação e de audiência à peça 40, transcritas à Seção B. Antes de adentrar nas alegações e razões individualmente, porém, trava-se discussão sobre a aplicação dos novos institutos da LINDB na responsabilização de agentes públicos.

C.1. Questão preliminar 1: da aplicação da LINDB à responsabilização de agentes públicos, do dolo ou erro grosseiro e da boa-fé

35. O Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB) foi atualizado em 2018 por meio da Lei 13.655/2018, incluindo os artigos 20 a 30, que trataram da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Por meio do Decreto 9.830/2019, regulamentaram-se esses artigos. Desde então, essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e a robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

36. Nas alegações de defesa e razões de justificativa de alguns dos responsáveis, há argumentos que se escoram nos recém-incorporados arts. 22 e 28 da LINDB:

LINDB

‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.



§ 1º *Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.*

§ 2º *Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.*

§ 3º *As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (...)’*

‘Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.’

Decreto 9.830/2019

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

‘Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º *Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.*

§ 2º *Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.*

§ 3º *O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.*

§ 4º *A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.*

§ 5º *O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.*

§ 6º *A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.*

§ 7º *No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.*

§ 8º *O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.’*

37. *Tipicamente, há duas vertentes para tentar afastar a responsabilização dos agentes públicos utilizando como fundamento nos novos artigos da LINDB: (i) com base no art. 22: as circunstâncias em torno do agente público teriam impelido o responsável às condutas inquinadas ou o impedido de praticar as condutas adequadas, inexistindo conduta diversa daquela adotada; e (ii) com base no art. 28: o agente público somente poderia ser sancionado pelo TCU ou ser obrigado a ressarcir o dano ao Erário a que dera causa se configurado dolo ou erro grosseiro.*

38. *Assim, em relação às circunstâncias em torno do agente público, para afastamento da responsabilidade pelas irregularidades a ele atribuídas, cumpre verificar se se encontram evidenciados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, que teriam impedido ou dificultado sua conduta de forma diversa. Para esses casos, colacionam-se na jurisprudência situações em que o Tribunal, em função do disposto no art. 22 do diploma legal e das peculiaridades dos casos concretos, reduziu o valor de sanções anteriormente aplicadas, a exemplo dos Acórdãos 60/2020-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), 2.463/2019-1ª Câmara*



(Rel. Min. Bruno Dantas), 1.736/2021-Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 70/2020-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 2.973/2019-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

39. Em relação à responsabilização por erro grosseiro, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer; Acórdãos 957, 1.264 e 1.689, todos de 2019, do Plenário e relatados pelo Min. Augusto Nardes). Veja-se conceituação de erro grosseiro em trecho do voto do Acórdão 2.391/2018-Plenário (grifos acrescidos):

'82. Dito isso, 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.'

40. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defendeu que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022-2ª 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 (LINDB, art. 22).

41. Impende ressaltar, ainda, que a jurisprudência do TCU sinaliza que as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por dano ao Erário. No voto do Acórdão 2.012/2022-2ª Câmara, acima referido, o ministro relator reconheceu a tendência jurisprudencial desta Corte em se exigir a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário, sendo, contudo, necessária essa caracterização no caso de condenação fundamentada nessa modalidade ou em culpa grave:

24. Não desconheço que esta Corte tem ainda se inclinado no sentido de que a exigência para se demonstrar que o agente praticou conduta que caracteriza erro grosseiro aplica-se somente para fins de multa, e não para reparação de dano. Aí identifico uma terceira contradição/fragilidade nos acórdãos recorridos/embargados, visto que, como visto anteriormente, toda fundamentação para responsabilização do ex-prefeito se deu com base em suposta conduta qualificada pelo erro grosseiro ou pela culpa grave. Desse modo, ainda que contraditória com julgados deste TCU (Acórdão 2.768/2019-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler), a fundamentação da condenação com base em culpa grave ou erro grosseiro impõe à Administração Pública a comprovação desses elementos subjetivos, em penhor da teoria dos motivos determinantes.

42. Nessa linha, o dever de indenizar os prejuízos ao Erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana (extracontratual), inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988 art. 37, § 6º):



‘Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.’

43. Confira-se, a esse respeito, a fundamentação adotada no Acórdão 2.391/2018-Plenário, a qual ilustra com clareza o tratamento jurisprudencial que vem sendo empregado à matéria, nos termos do voto proferido pelo Relator, Exmo. Min. Benjamin Zymler:

‘146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINDB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição:

‘6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.’ (grifos acrescidos).

148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.

149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário.

150. Sendo assim, compreendo que o Sr. [...] deve ser condenado em débito, mas, diante da ausência de culpa grave, deve ser dispensado da aplicação de multa.’

44. Citam-se, na mesma direção, entre outros, os acórdãos 2.768/2019, 1.958/2022, ambos do Plenário, 5.547/2019-1ª Câmara, todos sob relatoria do Min. Benjamin Zymler; 11.289/2021-1ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo) e 5.850/2021-2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), e 2.550/2019-Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues).

45. Dessarte, considera-se que a aplicação das disposições da LINDB, em especial aquelas previstas nos dispositivos invocados, encontra-se plenamente incorporada à prática jurisprudencial desta Corte de Contas.

46. Por fim, esclarece-se que a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis (Acórdão 4.667/2017-1ª Câmara), valendo acrescentar que o seu reconhecimento, no âmbito do TCU, deve ser feito expressamente, a partir de elementos suficientes para avaliar a conduta dos responsáveis pela gestão de recursos públicos.

47. Isto posto, é adotado o entendimento do recorte jurisprudencial acima esmiuçado nas análises seguintes que remetam à aplicação da LINDB ao caso concreto.

C.2. Questão preliminar 2: da responsabilização referente às irregularidades 350.1.1 e 350.1.4

48. Para subsidiar as análises deste Exame Técnico, importa esclarecer o entendimento a ser aplicado na responsabilização decorrente do superdimensionamento de quantidades de licenças



e de serviços, referente à irregularidade 350.1.1, bem como da cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível, referente à irregularidade 350.1.4.

49. O Tribunal tem adotado o entendimento que, para o estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, nos casos em que o dano ao Erário decorre de um conjunto de causas (concausas), em que não se pode apontar uma única causa determinante para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta atribuída ao responsável possui relação direta e imediata com o dano, bem como se ela foi decisiva e necessária para a ocorrência do prejuízo, conforme Acórdãos 1.501/2018-1ª Câmara e 1.721/2016-Plenário.

50. Ressalte-se ainda que, conforme a ARP 26/2016, cláusulas terceira e sétima e os Contratos 28/2016 e 4/2017, os pagamentos foram realizados por preço unitário da seguinte forma (peça 9, p. 2, 4; peça 10, p. 3-8; peça 11, p. 3-8):

- a) licenças: por unidade, seja por usuário nominal ou por CPU;
- b) serviço de suporte técnico: por licença, para um período de 12 meses;
- c) serviço de treinamento: uma hora de treinamento por aluno; unidade de treinamento (UT);
- d) serviço técnico especializado: unidade de serviço técnico (UST).

LOTE	ITEM	ESPECIFICAÇÕES	QTD	UNIDADE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1	1	Microstrategy Architect	10	Usuário Nominal	R\$ 21.000,00	R\$ 210.000,00
1	2	Suporte técnico e manutenção por 12 (doze) meses do MicroStrategy Architect	10	UN	R\$ 4.200,00	R\$ 42.000,00
1	3	Microstrategy Server	5	CPU	R\$ 3.400.000,00	R\$ 17.000.000,00
1	4	Suporte técnico e manutenção por 12 (doze) meses do MicroStrategy Server	5	UN	R\$ 690.000,00	R\$ 3.450.000,00
1	5	Microstrategy Web	5	CPU	R\$ 1.550.000,00	R\$ 7.750.000,00
1	6	Suporte técnico e manutenção por 12 (doze) meses do MicroStrategy Web	5	UN	R\$ 300.000,00	R\$ 1.500.000,00
1	7	Microstrategy Mobile	5	CPU	R\$ 1.445.500,00	R\$ 7.227.500,00
1	8	Suporte técnico e manutenção por 12 (doze) meses do MicroStrategy Mobile	5	UN	R\$ 283.000,00	R\$ 1.415.000,00
1	9	Plataforma Antifraude MicroStrategy	5	CPU	R\$ 4.050.000,00	R\$ 20.250.000,00
1	10	Suporte técnico e manutenção por 12 (doze) meses da Plataforma Antifraude MicroStrategy	5	UN	R\$ 800.000,00	R\$ 4.000.000,00
1	11	Serviços Técnicos Especializados em Unidade de Serviço Técnico - UST	55.000	UST	R\$ 250,00	R\$ 13.750.000,00
1	12	Serviços de Treinamento em Microstrategy em Unidade de Treinamento - UT	10.000	UT	R\$ 200,00	R\$ 2.000.000,00
					Valor total	R\$ 78.594.500,00

51. Por conseguinte, aplicando-se o entendimento jurisprudencial acima ao caso concreto, diante das várias concausas para a materialização do dano, entende-se por causa imediata, decisiva e necessária para a ocorrência do prejuízo nas responsabilizações por:

- a) superdimensionamento de quantidades de licenças e de serviços (irregularidade 350.1.1): solicitação, aceitação ou ateste de quantidades de licenças e serviços de TI desnecessárias, bem como a solicitação de novas licenças desnecessárias;



b) cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível (irregularidade 350.1.4): assinatura de ordem de serviço, solicitação e aceitação da entrega, bem como ateste de notas fiscais respectivas.

52. No caso concreto, não se considera o planejamento e/ou aprovação de licitação sem levantamento de demanda como causa imediata para os danos causados. Porém, conforme o caso concreto, podem ser responsabilizados por irregularidade passível da multa cominada pela Lei 8.443/1992, art. 58.

53. Via de regra, não se considera como causa imediata de danos ao Erário a autorização de pagamentos caso haja ateste por um fiscal, conforme enunciado do Acórdão 4.711/2014-1ª Câmara (relator Min. Walton Alencar; grifos acrescentados):

‘A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, em quantidades superiores às executadas e que não atendem aos padrões de qualidade especificados nos projetos e normas técnicas, deve recair sobre o fiscal da obra, que tem o dever de acompanhar e atestar sua execução, e não sobre os responsáveis pelo pagamento das despesas.’ (grifos acrescentados)

54. Contudo, para a elisão da irregularidade em relação a quem autorizou o pagamento, impende avaliar as circunstâncias do caso concreto (e.g., da conduta do Sr. Mikael Tavares Medeiros), o que será feito na análise da conduta dos revéis.

C.3. Questão preliminar 3: da responsabilização por sobrepreço decorrente de estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, referente à irregularidade 350.1.3

55. Similarmente ao realizado na subseção anterior, esclarece-se o entendimento a ser aplicado na responsabilização por sobrepreço decorrente de estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, referente à irregularidade 350.1.3.

56. Grosso modo, sobrepreço em licitação refere-se à diferença entre o preço orçado ou contratado, na fase de apresentação de propostas, e o preço praticado no mercado. No corrente caso, o sobrepreço materializou-se no momento que as cotações de preço forjadas foram usadas como embasamento para o preço referencial das contratações, consubstanciado na ARP 26/2016 (peça 9, p. 2).

57. Nesse sentido, adotando-se ao caso concreto o mesmo referencial jurisprudencial apresentado à subseção anterior, diante das várias concausas para a materialização do dano, entende-se por causa imediata, decisiva e necessária para a ocorrência do prejuízo nas responsabilizações por sobrepreço decorrente de estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado as condutas referentes à elaboração, planejamento e/ou aprovação de licitação com sobrepreço, bem como ao fornecimento do produto com sobrepreço.

58. Não se considera, via de regra, a solicitação e a aceitação da entrega como causa imediata para os danos causados, nem se considera tal conduta como passível da multa cominada pela Lei 8.443/1992, art. 58. Impende, contudo, avaliar as circunstâncias do caso concreto.

C.4. Dos revéis: Srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros

C.4.1. Síntese da resposta

59. Trata-se, nesta subseção, de todos esses responsáveis revéis em conjunto, uma vez que, devidamente cientificados de sua citação e/ou audiência, não se manifestaram.



C.4.2. Da validade das notificações

60. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179 do RITCU (Resolução TCU 155/2002) e os arts. 3º e 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170/2004, in verbis:

Regimento Interno do TCU

‘Art. 179. A citação, a audiência, a notificação, bem como a comunicação de diligência e de rejeição de alegações de defesa ou das razões de justificativa, far-se-ão:

I - por meio eletrônico ou digital, regulamentado em ato normativo próprio;

II - por meio de publicação no Diário Eletrônico do TCU;

III - mediante comparecimento das partes nos autos ou do seu representante;

IV - por servidor designado;

V - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

VI - por edital publicado nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado. (...)’

Resolução TCU 170/2004

‘Art. 3º As comunicações serão encaminhadas aos seus destinatários por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

V - plataforma de serviços digitais Conecta-TCU ou outra solução de tecnologia da informação adotada pelo Tribunal com funcionalidades específicas de comunicação processual. (...)’

‘Art. 4º Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I, II e V do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo. (...)’

61. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do ‘AR’ em ‘mãos próprias’. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

62. 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 3.648/2013-Segunda Câmara, Relator Min. 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 1.019/2008-Plenário, Relator Min. 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 1.526/2007-Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz).

63. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo STF, 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.’

C.4.3. Da revelia dos responsáveis

64. No caso vertente, a citação dos responsáveis em tela se deu em endereços constantes em bases de dados custodiadas pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada conforme detalhamento a seguir (vide Quadro 1):

a) Sr. Leonardo José Arantes: Ofício 69305/2020-Secomp-4 (80), origem no sistema da Receita Federal; ciência à peça 90;

b) Sr. João Rufino de Sales: Ofício 69311/2020-Secomp-4 (65), origem no sistema da Receita Federal; ciência à peça 88;

c) Sr. Leonardo Soares de Oliveira: Ofício 33859/2021-Secomp-4 (222), origem no sistema da Receita Federal; ciência à peça 229;

d) Sr. Vilmar Martins Silva Mendonça: Ofício 69323/2020-Secomp-4 (71), origem no sistema da Receita Federal; ciência à peça 146;

e) Sra. Aliny das Neves de Oliveira Lima: Edital 1094/2021-Secomp-4 (240), origem no sistema do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); ciência à peça 240;

f) Sr. Jonas Santana Filho: Edital 1095/2021-Secomp-4 (238), origem no sistema do Registro Nacional de Condutores Habilitados (Renach); ciência à peça 239;

g) Sr. Mikael Tavares Medeiros: Ofício 69316/2020-Secomp-4 (67), origem no sistema da Receita Federal; ciência à peça 85.

65. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.



66. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos e a todo aquele que utilize recursos 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.’*

67. Mesmo as alegações de defesa e/ou razões de justificativa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta tomada de contas especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. No entanto, os responsáveis em tela não se manifestaram na fase interna desta TCE, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

C.4.4. Reavaliação das responsabilizações

68. Ademais, revisitaram-se jurisprudência e decisões desta Corte, bem como peças anteriores para verificar se, materialmente, haveria alguma questão que pudesse militar em favor dos responsáveis. A esse respeito, Acórdão 4.711/2014-1ª Câmara (relator Min. Walton Alencar) traz o seguinte enunciado:

‘A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, em quantidades superiores às executadas e que não atendem aos padrões de qualidade especificados nos projetos e normas técnicas, deve recair sobre o fiscal da obra, que tem o dever de acompanhar e atestar sua execução, e não sobre os responsáveis pelo pagamento das despesas.’ (grifos acrescentados)

69. Ou seja, de forma similar, havendo o ateste por um fiscal, poderia ser afastada a responsabilidade do responsável pelo pagamento. Todavia, no caso do Sr. Mikael Tavares Medeiros, responsável pelos pagamentos realizados – referentes a um saldo do Contrato 28/2016 e ao Contrato 4/2017 (peça 40, p. 62-63) – e em todas as irregularidades em que foi arrolado, foi indicado um panorama extremamente negativo na sua conduta que impede de afastar sua responsabilidade, a saber (peça 40, p. 61 e 62): (i) autorizou pagamentos que servidores de carreira se recusaram a fazer (alguns chegaram a ser afastados de suas funções) após a CGU apontar preços superfaturados; (ii) era recém-empossado na função; e (iii) neófito nas tarefas a serem desempenhadas. Portanto, sua responsabilidade deve ser mantida.

70. Reavalia-se adiante a responsabilização dos revéis em relação à irregularidade 350.1.1, no que se refere aos débitos decorrentes do superdimensionamento de quantidades de licenças e de serviços (peça 40, p. 67-69):

a) 350.1.1.1. Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTb, Integrante Requisitante da equipe de planejamento da contratação. Conduta: elaborar e aprovar planejamento da contratação sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades de negócio e das necessidades de adequação do ambiente do órgão para viabilizar a execução contratual; Dispositivos violados: art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993; art. 10, art. 11, caput, I, § 2º, I, art. 12, caput, I, a), IV, b), V e incisos, e VI, art. 16, II, e art. 17, I, a) e parágrafo único, da IN 4/2014/SLTI/MP;

b) 350.1.1.2. João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática do MTb, Integrante Técnico e Fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017. Conduta: elaborar e aprovar planejamento da contratação sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades de negócio e das necessidades de adequação do ambiente do órgão para viabilizar a execução contratual; Dispositivos violados: art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993; art. 10,



art. 11, caput, § 1º, art. 12, caput, I, a), IV, b), V e incisos, e VI, art. 16, II, art. 17, II, c) e f), e parágrafo único, e art. 34, I e XI, da IN 4/2014/SLTI/MP;

c) 350.1.1.4. Leonardo Soares de Oliveira, Chefe de Gabinete da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTb e Gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017. Conduta: solicitar e aceitar a entrega de quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias com base em planejamento de contratação superdimensionada, acarretando pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação; Dispositivos violados: art. 7º, § 4º e art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993; art. 34, VIII e IX, da IN 4/2014/SLTI/MP;

d) 350.1.1.6. Jonas Santana Filho, Coordenador-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional do MTb. Conduta: assinar o Memorando 9/2017/CGSAP/DES/SPPE/MTb, de 14/3/2017, solicitando nova contratação de licenças de software e serviços de suporte/ manutenção especializados, a despeito dos indícios de superdimensionamento da quantidade licitada e de existência sobrepreço em licenças e serviços apontadas pela CGU e das recomendações contrárias à realização de novas contratações com base na ARP 26/2016, pelo órgão de controle; Dispositivo violado: art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993;

Em seguida, avalia-se a responsabilidade de fiscais dos contratos em relação à irregularidade 350.1.3, no que se refere ao sobrepreço decorrente de estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado.

e) 350.1.1.8. Vilmar Martins Silva Mendonça, Coordenador-Geral de Qualificação do MTb e Fiscal Administrativo Contratos 28/2016 e 4/2017. Conduta: atestar notas fiscais relativas à aquisição de licenças de software e serviços de suporte/ manutenção com indícios de superdimensionamento da quantidade licitada; Dispositivos violados: art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993; e art. 34, IV, da IN 4/2014/SLTI/MP; e

f) 350.1.1.9. Mikael Tavares Medeiros, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, da Subsecretaria de Orçamento e Administração, da Secretaria-Executiva do MTb e Gestor Financeiro da CGRL/MTb. Conduta: autorizar o pagamento de notas fiscais relativas à aquisição de quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias com base em planejamento de contratação superdimensionada, acarretando pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação; Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso I, e 16, § 2º, a), da Lei 8.443/1992; art. 10, XI, da Lei 8.429/92 e Jurisprudência TCU (Acórdão 337/2019-Plenário, Min. Relator Augusto Nardes; Acórdão 635/2017-Plenário, Min. Relator Min. Aroldo Cedraz; e Acórdão 3004/2016-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman).

71. Conforme entendimento esposado à Subseção C.2, em relação aos responsáveis revéis citados pela irregularidade 350.1.1, propõe-se:

a) a manutenção da responsabilização pelos danos ao Erário em relação aos srs. Leonardo Soares de Oliveira, Jonas Santana Filho, Vilmar Martins Silva Mendonça e Mikael Tavares Medeiros;

b) o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito, em relação aos srs. Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales.

72. Em relação à irregularidade 350.1.2, no que se refere à definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, que sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, mas sim um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, propõe-se a manutenção da responsabilização original dos revéis, quais sejam, os srs Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça e Mikael Tavares Medeiros.

73. Em seguida, reavalia-se a responsabilização dos revéis em relação à irregularidade 350.1.3, no que se refere aos débitos decorrentes de sobrepreço por estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado (peça 40, p. 71-73):

a) 350.1.3.1. Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTb. Conduta: aprovar planejamento da contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com consequente superfaturamento, contribuindo para realização de aquisições antieconômicas; Dispositivos violados: art. 15, V; e art. 43, inciso IV, da lei 8.666/1993; art. 10, V, da Lei 8.429/92; e art. 12, caput e II, g) e §1º, da IN 4/2014/SLTI/MP;

b) 350.1.3.2. João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática do MTb, Integrante Técnico e Fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017. Conduta: elaborar e aprovar estimativa de preços da contratação não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção na ARP 26/2016 com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, Contratos 28/2016 e 4/2017, contribuindo para realização de aquisições antieconômicas; Dispositivos violados: art. 15, V, e art. 43, inciso IV, da lei 8.666/1993; art. 10, V, da Lei 8.429/92; e art. 12, caput e II, g) e §1º, e art. 22, da IN 4/2014/SLTI/MP; e

c) 350.1.3.4. Leonardo Soares de Oliveira, Chefe de Gabinete da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTb e Gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017. Conduta: solicitar e aceitar a entrega de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com preços sabidamente não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço, com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, Contratos 28/2016 e 4/2017, contribuindo para realização de aquisições antieconômicas; Dispositivos violados: art. 15, V, e art. 43, inciso IV, da lei 8.666/1993; art. 10, V, da Lei 8.429/92; e art. 34, VII e IX, da IN 4/2014/SLTI/MP.

74. Conforme entendimento esposado à Subseção C.3, em relação aos responsáveis revéis citados pela irregularidade 350.1.3, propõe-se:

a) a manutenção da responsabilização pelos danos ao Erário em relação aos srs. Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales; e

b) o afastamento da responsabilidade em relação ao Sr. Leonardo Soares de Oliveira.

75. Reavalia-se adiante a responsabilização dos revéis em relação à irregularidade 350.1.4, no que se refere à cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível (peça 40, p. 73-75):

a) 350.1.4.1. Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTb. Conduta: aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que implicou pagamento por serviços não aferíveis; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman);

b) 350.1.4.2. João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática do MTb, Integrante Técnico e Fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017. Conduta: aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que implicou pagamento por serviços não aferíveis; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman). Complementando essa informação, a matriz de



responsabilização traz também a seguinte *Conduta* (peça 40, p. 127): Solicitar e aceitar a entrega de serviços especializados de TI (UST) contratados com base em planejamento inadequado, acarretando risco de pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação e cobrança por serviços técnicos não aferíveis.

c) 350.1.4.4. Leonardo Soares de Oliveira, Chefe de Gabinete da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTb e Gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017. *Conduta*: solicitar e aceitar a entrega de serviços especializados, medidos pela métrica UST, que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman);

d) 350.1.4.7. Aliny das Neves de Oliveira, Gestora substituta dos Contratos 28/2016 e 4/2017. *Conduta*: assinar ordem de serviço de demanda de serviços especializados, medidos pela métrica UST, que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman);

e) 350.1.4.8. Vilmar Martins Silva Mendonça, Coordenador-Geral de Qualificação do MTb e Fiscal Administrativo Contratos 28/2016 e 4/2017. *Conduta*: atestar notas fiscais relativas à aquisição de serviços especializados pela métrica UST que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman); e

f) 350.1.4.9. Mikael Tavares Medeiros, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, da Subsecretaria de Orçamento e Administração, da Secretaria-Executiva do MTb e Gestor Financeiro da CGRL/MTb. *Conduta*: autorizar pagamento de serviços especializados pela métrica UST, que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman); Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso I, e 16, § 2º, a), da Lei 8.443/1992; art. 10, XI, da Lei 8.429/92, e Jurisprudência TCU (Acórdão TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman, Acórdão 337/2019-Plenário, Min. Relator Augusto Nardes; Acórdão 635/2017-Plenário, Min. Relator Aroldo Cedraz e Acórdão 3.004/2016-Plenário, Min. Relator Augusto Sherman).

76. Fazem alguns esclarecimentos pontuais.

77. No caso da Sra. Aliny das Neves de Oliveira Lima, Gestora substituta dos Contratos 28/2016 e 4/2017, assinou ordens de serviço contendo atividades cuja execução e razoabilidade da quantidade de UST despendidas e do preço unitário praticado são impossíveis de se verificar (irregularidade 350.1.4). A título exemplificativo, veja-se a atividade 'Liderança de equipes', que, segundo o contrato, seria de complexidade 'Alta', ao custo de 3 UST, R\$ 250,00 por UST (peça 10, p. 8, 36). Na OS 1/2017 do Contrato 28/2016 (peça 17, p. 179-181, 189-192), uma das OS assinadas pela responsável despenderam 360 UST com essa atividade (peça 40, p. 16), totalizando R\$ 90.000,00 (360 UST * R\$ 250,00). Posteriormente, a NF respectiva, NF 1011 (peça 17, p. 174-176), foi atestada pelo também responsável Sr. Leonardo Soares de Oliveira, Gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017. Remanesce inexplicado o embasamento para as quantidades de UST despendidas por atividade nas OS, para o preço unitário praticado e de que maneira a entrega de tais atividades pode ser verificada a fim de justificar o ateste da NF respectiva. E, como agravante, a CGU já tinha alertado, em 20/10/2016, sobre os riscos de se dar sequência ao pregão. Assim, a responsabilidade de ambos deve ser mantida para a irregularidade 350.1.4.

78. Conforme entendimento esposado acima e à Subseção C.2, em relação aos responsáveis revéis citados pela irregularidade 350.1.4, propõe-se:



a) a manutenção da responsabilização pelos danos ao Erário em relação aos srs. João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Aliny das Neves de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça e Mikael Tavares Medeiros; e

b) o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito, em relação ao Sr. Leonardo José Arantes.

79. Em relação à irregularidade 350.1.5 (audiências de servidores do então MTb), propõe-se, ainda, a manutenção da responsabilização original dos revéis, quais sejam, os srs. Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales.

80. Continuando, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do RITCU – Acórdãos 2.064/2011-1ª Câmara (relator Min. Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-1ª Câmara (relator Min. Weber de Oliveira), 4.072/2010-1ª Câmara (relator Min. Valmir Campelo), 1.189/2009-1ª Câmara (relator Min. Marcos Bemquerer), 731/2008-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz).

81. Dessa forma, os Srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros devem ser considerados revéis, podendo ser aproveitados em seu favor os argumentos trazidos pelos demais defendentes, caso seja pertinente.

82. Aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1 em relação aos responsáveis, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao Erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º). Ainda assim, os elementos trazidos nos presentes autos são suficientes para caracterizar erro grosseiro, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública.

83. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a sua atuação, impelindo-os às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização.

84. E, para fins de sancionamento dos responsáveis, entende-se presentes nas irregularidades a eles atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro decorrente de grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, consoante dispositivo da LINDB, art. 28, conforme referencial à Subseção C.1.

85. Ausentes quaisquer alegações de defesa e/ou razões de justificativa, será proposto o seguinte quanto aos responsáveis revéis e as condutas irregulares a eles atribuídas.

86. Pela irregularidade 350.1.1:

a) a manutenção da responsabilização pelos danos ao Erário em relação aos srs. Leonardo Soares de Oliveira, Jonas Santana Filho, Vilmar Martins Silva Mendonça e Mikael Tavares Medeiros; e

b) o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito, em relação aos srs. Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales.



87. Pela irregularidade 350.1.2, a manutenção da responsabilização original dos revéis, quais sejam, os srs Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça e Mikael Tavares Medeiros.

88. Pela irregularidade 350.1.3:

a) a manutenção da responsabilização pelos danos ao Erário em relação aos srs. Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales; e

b) o afastamento da responsabilidade em relação ao Sr. Leonardo Soares de Oliveira.

89. Pela irregularidade 350.1.4:

a) a manutenção da responsabilização pelos danos ao Erário em relação aos srs. João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Aliny das Neves de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça e Mikael Tavares Medeiros; e

b) o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito, em relação ao Sr. Leonardo José Arantes.

90. Pela irregularidade 350.1.5, a manutenção da responsabilização original dos revéis, quais sejam, os srs. Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales.

C.5. Dos Srs. Hélio Francisco de Miranda e Lucas da Mota Honorato (citação)

91. Nesta subseção, serão avaliadas em conjunto as alegações de ambos os responsáveis, uma vez que suas manifestações são praticamente idênticas, contendo as mesmas estrutura e argumentos, com algumas diferenças pontuais.

92. Especula-se, inclusive, que a peça contendo as alegações de defesa do Sr. Lucas da Mota Honorato, datada de 22/2/2023 (peça 194), tenha sido elaborada a partir da peça de alegações de defesa do Sr. Hélio Francisco de Miranda, datada de 9/2/2021 (peça 172). Para além da quase identidade de teor e do aspecto desordenado da numeração de suas subseções, essa situação é tornada evidente a partir do relato da seção '2. Síntese das falsas e hilariantes acusações' e do teor do pedido do Sr. Lucas da Mota Honorato, transcrito à peça 194, p. 32, que, a despeito de ter-se intentado referir a seu ofício de citação – Ofício 69.321/2020-Secomp-4 (peça 70) – fez-se referência ao ofício do Sr. Hélio Francisco de Miranda – Ofício 69.315/2020-Secomp-4 (peça 62).

93. Feitas essas observações preliminares, seguem as condutas atribuídas a cada responsável.

94. O responsável Hélio Francisco de Miranda – Diretor do Departamento de Emprego e Salário do MTb e Fiscal Requisitante dos Contratos 28/2016 e 4/2017 – foi citado em decorrência das seguintes condutas, referentes às irregularidades 350.1.1, 350.1.2, 350.1.3, 350.1.4, respectivamente:

a) 350.1.1.3. Conduta: solicitar e aceitar a entrega de quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias com base em planejamento de contratação superdimensionada, acarretando pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação; Dispositivos violados: art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993; art. 34, II, III, VIII e XI, da IN 4/2014/SLTI/MP;

b) 350.1.2.3. Conduta: solicitar e aceitar a entrega de objeto da contratação sabidamente desnecessário, que não foi precisamente definido, visto que um dos itens (Plataforma Antifraude) sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica; Dispositivos violados: art. 15, § 7º, I; da Lei 8.666/1993, art. 34, II, III, VIII e XI, da IN 4/2014/SLTI/MP e Jurisprudência do TCU (Súmula 270, Acórdão



559/2017-Plenário, Relator Min. Benjamim Zymler, e Acórdão 248/2017-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues);

c) 350.1.3.3. Conduta: solicitar e aceitar a entrega de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com preços sabidamente não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço, com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, Contratos 28/2016 e 4/2017, contribuindo para realização de aquisições antieconômicas; Dispositivos violados: art. 15, V, e art. 43, inciso IV, da lei 8.666/1993; art. 10, V, da Lei 8.429/1992; e art. 34, XI, da IN 4/2014/SLTI/MP;

d) 350.1.4.3. Conduta: solicitar e aceitar a entrega de serviços especializados, medidos com a métrica UST, que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman).

95. O responsável Lucas da Mota Honorato – Coordenador-Geral de Preparação e Intermediação da Mão de Obra Juvenil do MTb, substituto eventual do Diretor do Departamento de Políticas de Trabalho e para a Juventude do MTb e Fiscal Administrativo substituto dos Contratos 28/2016 e 4/2017 – foi citado em decorrência das seguintes condutas, referentes às irregularidades 350.1.1, 350.1.2, 350.1.4, respectivamente:

a) 350.1.1.7. Conduta: atestar notas fiscais relativas à aquisição de licenças de software MicroStrategy e de serviços agregados, a despeito dos indícios de superdimensionamento da quantidade licitada; Dispositivos violados: art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993; e art. 34, IV, da IN 4/2014/SLTI/MP;

b) 350.1.2.6. Conduta: atestar notas fiscais relativas à aquisição de produto sabidamente desnecessário, em que o objeto da contratação (Plataforma Antifraude) não foi precisamente definido no planejamento da contratação e que sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica; Dispositivos violados: art. 15, § 7º, I, da Lei 8.666/1993; e art. 34, IV, da IN 4/2014/SLTI/MP;

c) 350.1.4.6. Conduta: solicitar e aceitar a entrega de serviços especializados, medidos pela métrica UST, que resultaram no pagamento irregular pela impossibilidade de comprovar a entrega dos produtos; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman).

C.5.1. Síntese da resposta

96. As alegações de defesa dos responsáveis foram apresentadas às peças 172 e 194, respectivamente. Ao final, solicitaram (p. 35 e p. 32, respectivamente; grifos removidos):

‘(...) o recebimento da presente DEFESA, bem como, após regular processamento seja reconhecida e declarada a TOTAL IMPROCEDÊNCIA das malsinadas imputações constantes do OFÍCIO: SEI Nº 69315/2020-TCU-SEPROC, de 09 de dezembro de 2020, referentes aos Contratos Administrativos nºs. 28/2016 e 04/2017, firmados entre o extinto Ministério do Trabalho (MTb) e a empresa Business to Technology (B2T), eis que originadas de acusações desprovidas de provas e desacompanhadas da verdade real (...)’

97. Para subsidiar seu pedido, apresentaram as seguintes alegações de defesa.

98. Primeiramente, transcreveram documento de outro processo – TC 006.385/2019-2, peça 92 – sem identificação de sua autoria, mas que informaram ter sido de Antônio Correia à p. 34 e 31, respectivamente – cujo autor teria exercido o cargo de Secretário Executivo do MTb, endereçado a delegado da Polícia Federal também não identificado. Em tal documento, que seria datado de 6/3/2018, pediu-se a apuração de possíveis delitos na contratação da solução Business Intelligence Antifraude (BI Antifraude).



99. Adiante, atribuíram a responsabilidade pelas ilegalidades cometidas ao então Ministro do Trabalho, o *‘Pastor Ronaldo Nogueira de Oliveira’*, que seria filiado ao PTB, arrolando relatos da conduta deste último no processo de aquisição da solução BI Antifraude.

100. Iniciaram suas *‘razões de defesa’* declarando (p. 10; grifos acrescentados):

‘Evasivas, desprovidas de verdade real e de provas, de forma mendaz, irresponsável e reprovável, o malsinado Relatório atribuiu prática de ilícitos totalmente despropositadas e que desmerecem prosperar, pois, não apontam, sequer, uma só conduta que possa ter afrontado a Lei nº. 8.112/90 praticada pelo Defendente.’

101. A defesa do responsável Hélio Francisco de Miranda relatou que este não teria atuado nos atos que resultaram na *‘celebração contratual dos mesmos’*, mas apenas como Fiscal Requisitante, tendo elaborado o Memorando 2721/DES/SPPE/MTb, de 15/8/2016, no qual teria ratificado recomendações de acórdão do TCU. Trouxe também a competência de Fiscal Requisitante segundo a IN 4/2014/SLTI/MP.

102. A defesa do responsável Lucas da Mota Honorato relatou que este nunca teria sofrido procedimento administrativo.

103. Continuando, alegaram que teria sido falsa e genérica a acusação de ausência do estudo técnico da contratação da ferramenta Business Intelligence MicroStrategy. Apontaram que o requisitante fora o também responsável Sr. Leonardo José Arantes e transcreveram: (i) trechos do Documento de Oficialização da Demanda (DOD), datado de 18/8/2016; (ii) o inteiro teor de despacho de autoria deste último, na mesma data; e (iii) trecho de documento onde assinam membros da Equipe de Planejamento da Contratação, de 29/8/2016.

104. Declararam, ainda, a falsidade da acusação de inconsistência da justificativa para a contratação baseada no princípio da padronização, porque não haveria prova nem apontamento do nome de qualquer responsável, *‘levando a crer que se trata de um ato impensado ou praticado por um neófito’*.

105. Afirmaram também que seria teratológica a acusação de agrupamento indevido de ferramentas de TI, restrição da competitividade e favorecimento à B2T, que teria sido atribuída aos responsáveis, não havendo prova de seu envolvimento ou participação. Repisaram que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) fora elaborado e aprovado por outros servidores (também responsáveis nesta TCE).

106. Asseveraram que não teriam participado em qualquer ato relacionado ao atestado de capacidade técnica de prestação de serviços, transcrevendo trecho que seria de algum relatório da CGU. Segundo as defesas, *‘mais uma vez, o Relatório [instrução à peça 40, que embasou o Despacho de Autoridade - MIN-BZ, de 9/12/2020] demonstra que foi elaborado por néscios’* (p. 18 e p. 14, respectivamente).

107. Pugnaram pela falsidade da acusação de participação no superdimensionamento da quantidade licitada no âmbito do Contrato 28/2016. Escoraram seu argumento na hipótese de a quantidade licitada de licenças ter constado do ETP e do Termo de Referência da contratação.

108. Ainda segundo os responsáveis, a acusação da aplicação de sobrepreço seria *‘hilariante’*, pois os produtos e serviços contratados constariam expressamente do ETP e do Termo de Referência da contratação, elaborado e aprovado por outros servidores. A pesquisa de preços teria como responsáveis os setores Coordenação Geral de Logística e Coordenação de Finanças, Material e Patrimônio, bem como outros servidores.

109. Os responsáveis também não teriam participado na formação de sobrepreço e de superfaturamento das licenças das plataformas MicroStrategy Architect, Server, Web e Mobile, cuja responsabilidade seria da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças. Repetiram este



último argumento para declarar a falsidade da acusação da prática de sobrepreço e superfaturamento do serviço de suporte e manutenção das referidas licenças.

110. Afirmaram não terem participado na prática de sobrepreço e superfaturamento de unidades de serviço técnico (UST), bem como de unidades de treinamento (UT). Embasaram sua alegação nos argumentos de que as quantidades a serem contratadas estariam definidas no ETP e no Termo de Referência, e de que a responsabilidade por aferir a vantagem do contrato teria sido da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças.

111. Também alegaram que a fórmula de cálculo de unidade de serviço técnico – que equivaleria à aferição de prestação de serviços por homem-hora, acrescida de um fator de complexidade – fora definida e aprovada no Termo de Referência, sem a participação dos responsáveis. Na mesma toada, declararam não ter responsabilidade pelo catálogo de serviços não constar do edital nem por apresentar a quantidade de UST por tarefa, cuja responsabilidade seria de procuradores da AGU.

112. Sobre a comprovação da ausência de vinculação entre produto demandado em ordem de serviço para prestação de serviços técnicos (UST) e atividades realizadas, os responsáveis escoraram seu argumento, em não terem participado da elaboração do ETP, transcrevendo trecho de relatório da CGU em que se afirmara que fragilidades teriam sido negligenciadas quando dessa elaboração. Declararam também a improcedência de imputação da realização de atividades que não geraram resultados ou produtos aferíveis.

113. Pontuaram o ‘escancarado desafio às recomendações do grupo de trabalho (GT1 e GT2) criado para esclarecer os fatos (portaria 365 de 18.5.2017)’, que teria sido cometido pelo então Secretário Executivo Helton Yomura, ao revogar os atos referentes a esses grupos de trabalho. Arrolaram Memorando Circular 25/2017/SE/MTb, de autoria deste último, datado de 25/11/2017, despacho do então Ministro do Trabalho, datado de 18/10/2017, e e-mails trocados entre servidores do MTb, que indicariam os responsáveis pelas autorizações e pagamentos de valores relativos ao contrato.

114. Passaram, por fim, a declarar as práticas que não teriam cometido, bem como sua não participação nos ‘atos ilícitos porventura praticados no âmbito do Ministério do Trabalho’. Pugnaram para que se investigue o ex-Ministro do Trabalho, Sr. Ronaldo Nogueira Oliveira, que sequer teria sido instado pelo TCU, antes de ‘tratar’ os responsáveis como se fossem culpados.

C.5.2. Análise

115. Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação aos responsáveis, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para cada uma das irregularidades a eles atribuídas:

a) 350.1.1: 2. Superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços agregados, ocasionando prejuízo ao Erário. Hélio Francisco de Miranda (p. 89-90), Lucas da Mota Honorato (p. 93-94);

b) 350.1.2: 3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9), ocasionando prejuízo ao erário e direcionamento da contratação. Hélio Francisco de Miranda (p. 101-103), Lucas da Mota Honorato (p. 106-107);

c) 350.1.3: 4. Sobrepreço e superfaturamento das licenças e serviços de manutenção e suporte MicroStrategy. Hélio Francisco de Miranda (p. 118-120); e

d) 350.1.4: 5. Planejamento inepto da contratação de serviços especializados (UST) que ensejou cobrança irregular por serviços não aferíveis e risco de sobrepreço e superfaturamento de serviços. Hélio Francisco de Miranda (p. 128-130), Lucas da Mota Honorato (p. 133-134).



116. Remete-se também ao sumário de condutas constante daquela peça: Hélio Francisco de Miranda (p. 58-59) e Lucas da Mota Honorato (p. 60-61).

117. Destaque-se inicialmente que, a despeito de terem sido citados em razões de condutas distintas, as alegações de defesa dos responsáveis são praticamente idênticas. Com efeito, não tratam das condutas a eles atribuídas, arroladas no caput desta subseção, limitando-se, grosso modo, a declarar a falsidade de imputações e a não participação do planejamento da contratação, bem como a atribuir responsabilidades a outros servidores.

118. No caso das questões ligadas ao planejamento e contratação, ainda que suas atribuições sejam relacionadas à fiscalização do objeto, esses indivíduos tinham conhecimento das irregularidades, tendo o MTb sido alertado pela CGU sobre os riscos de se dar sequência ao pregão PE SRP 24/2016, em 20/10/2016 (antes da realização do certame). Aliás, o Sr. Hélio Francisco de Miranda foi presidente de grupo de trabalho incumbido de avaliar as recomendações desse órgão, cujo relatório final foi ao encontro dos apontamentos da CGU.

119. Feitos esses apontamentos iniciais, passa-se à análise das alegações de defesa dos responsáveis.

120. Do não apontamento de uma só conduta dos responsáveis que possa ter afrontado a Lei 8.112/1990: de fato, o referido instituto não foi usado como fundamento para citação dos responsáveis. Contudo, há evidências nos autos de que ambos os responsáveis violaram, além da Lei 8.443/1992, dentre outros regramentos, dispositivos da Lei 8.666/1993 e da IN 4/2014/SLTI/MP, conforme matriz de responsabilização que serviu de base para sua citação.

121. Da transcrição de documento onde ex-Secretário Executivo do MTb, Sr. Antônio Correia, teria solicitado a delegado da PF a apuração de possíveis delitos na contratação da solução Business Intelligence Antifraude (BI Antifraude): ausente das alegações dos responsáveis, além da mera transcrição, de que modo o relato transcrito teria o condão de desfazer o liame entre os responsáveis e as irregularidades a eles atribuídas.

122. Da atribuição de responsabilidade por ilegalidades ao então Ministro do Trabalho, o 'Pastor Ronaldo Nogueira de Oliveira', que seria filiado ao PTB: a alegação, além de carente de evidências a corroborá-la, em nada contribui para desfazer o liame entre os responsáveis e as irregularidades a eles atribuídas. Estas, por sua vez, são corroboradas por evidências convergentes, não contraditadas até o momento pelos responsáveis, a estabelecer o nexo de causalidade entre suas condutas e essas irregularidades.

123. Da afirmação de que o responsável Hélio Francisco de Miranda teria atuado apenas como Fiscal Requisitante e elaborado memorando em que teria ratificado recomendações de acórdão do TCU: esclarece-se que as condutas atribuídas ao responsável se referem justamente à sua atuação como Fiscal Requisitante do Contrato e que, como tal, lhe competiria, segundo a Lei 8.666/1993, art. 67:

'Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.'

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.'

124. Sobre a competência da função de Fiscal Requisitante, ela está assim definida na IN 4/2014/SLTI/MP, art. 2º, inciso VIII:



‘VIII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação;’

125. *Compulsando-se, ainda, a jurisprudência desta Corte sobre o tema, tem-se alguns julgados:*

Acórdão 859/2006-Plenário

‘A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92.’

Acórdão 2.512/2009-Plenário

‘Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo (...) tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, conseqüentemente, assumiu a obrigação de ressarcir-lo (...).’

126. Quanto à elaboração de memorando que teria ratificado recomendações do Acórdão 304/2011-Plenário: o fato não desfaz o liame entre o responsável e as irregularidades a ele atribuídas. Ainda, repise-se trecho de análise anterior sobre o tema (peça 40, p. 23; grifos acrescidos):

‘94. Dessa forma, entende-se que a motivação da presente contratação não pode se basear apenas nas recomendações e determinações do TCU emanadas do Acórdão 304/2011-TCU-Plenário, ou de outras decisões afins, mas especialmente nas reais necessidades do órgão, que não foram devidamente mapeadas durante a fase de planejamento, como evidenciado pela CGU (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 123, p. 113):

Não há, no processo de contratação, qualquer descrição, por exemplo, das bases existentes, do conteúdo dessas bases, onde estão hospedadas, periodicidade de sua atualização, quais as hipóteses de fraude se pretende testar, quais os cruzamentos necessários para testar essas hipóteses, o que leva a crer que, para se ter um produto qualquer, parâmetros seriam definidos posteriormente pela contratada. Dessa maneira, fica evidenciada a ausência de levantamento de demanda para a contratação da referida ferramenta.’

127. Da afirmação de que o responsável Lucas da Mota Honorato nunca teria sofrido procedimento administrativo: trata-se de argumento inepto para desfazer o liame entre o responsável e as irregularidades a ele atribuídas.

128. Nas alegações a seguir, destaca-se que se limitam a defender de condutas diversas daquelas atribuídas aos responsáveis, geralmente escoradas no argumento de sua não participação em tais condutas:

a) da falsidade da imputação de ausência de estudo técnico da contratação da ferramenta Business Intelligence MicroStrategy;

b) da teratologia da imputação de agrupamento indevido de ferramentas de TI, restrição da competitividade e favorecimento à B2T;

c) da não participação em qualquer ato relacionado ao atestado de capacidade técnica de prestação de serviços;

d) da falsidade da imputação de participação no superdimensionamento da quantidade licitada no âmbito do Contrato 28/2016;

e) da não participação na definição e aprovação da fórmula de cálculo de unidade de serviço técnico; não responsabilidade sobre o catálogo de serviços não constar do edital nem apresentar a quantidade de UST por tarefa; e



f) comprovação da ausência de vinculação entre produto demandado em ordem de serviço para prestação de serviços técnicos (UST) e atividades realizadas.

129. Sobre elas, repisa-se que os responsáveis foram citados em razão de condutas distintas das alegadas, embora possam ter delas decorrido. A despeito de os responsáveis não terem participado do planejamento da contratação, remanescem as condutas inquinadas praticadas por eles durante a execução contratual.

130. Da hilaridade da imputação da aplicação de sobrepreço, elaboração do ETP, do Termo de Referência e da pesquisa de preços por outros servidores; da não participação na formação de sobrepreço e de superfaturamento das licenças das plataformas MicroStrategy Architect, Server, Web e Mobile; da falsidade da imputação da prática de sobrepreço e superfaturamento do serviço de suporte e manutenção das referidas licenças; da não participação na prática de sobrepreço e superfaturamento de unidades de serviço técnico (UST), bem como de unidades de treinamento (UT). Em suma, tais argumentos remetem aos danos causados por sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com consequente superfaturamento (irregularidade 350.1.3), irregularidade em que foi arrolado o responsável Hélio Francisco de Miranda.

131. Irregularidade mais ligada à etapa de contratação, cumpre pontuar que esses gestores tinham conhecimento das irregularidades, tendo o MTb sido alertado pela CGU sobre os riscos de se dar sequência ao PE SRP 24/2016, em 20/10/2016 (antes da realização do certame). Ademais, o Sr. Hélio Francisco de Miranda foi presidente de grupo de trabalho incumbido de avaliar as recomendações desse órgão, cujo relatório final foi ao encontro dos apontamentos da CGU.

132. Por outro lado, presentes várias causas para a materialização do dano causado por sobrepreço, assume-se que a conduta do responsável não foi a causa imediata para a ocorrência do prejuízo, distante que estava das definições de preços unitários dos produtos e serviços contratados, consoante entendimento jurisprudencial apresentado à Subseção C.3. Dessarte, entende-se pelo afastamento da responsabilidade pela irregularidade 350.1.3 em relação ao responsável Hélio Francisco de Miranda.

133. Da falsidade da acusação de inconsistência da justificativa para a contratação baseada no princípio da padronização: de pronto, sinaliza-se aos responsáveis que a matriz de responsabilização é o trecho da instrução onde se nomeiam os responsáveis, se lhes atribuem as condutas inquinadas e referenciam-se as evidências respectivas, contendo também informações na proposta de encaminhamento de sua citação. Esclarece-se que os responsáveis foram citados em razão de condutas distintas da alegada, embora possam ter dela decorrido. Continuando, observa-se que a defesa se limitou a repetir argumento trazido pelo MTb já refutado em análise pretérita (peça 40, p. 19-20; grifos acrescidos):

‘61. A unidade técnica ressaltou que a exigência de marca para a solução BI da MicroStrategy impediu que empresas fornecedoras de outras soluções ofertassem plataformas próprias de antifraude e solicitou que o Ministério apresentasse justificativas técnicas e econômicas que impediriam a adoção de solução BI distinta da plataforma MicroStrategy.

62. O MTb refutou que o DOD se ampara no princípio da padronização, previsto no art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993, alegando que o órgão teria utilizado recentemente a solução BI MicroStrategy para a gestão de informações operacionais e estratégicas através de serviços realizados pelo Serpro.

63. Em nova análise, a Sefti reforçou que a jurisprudência do TCU é contundente ao afirmar que a indicação de marca só é admissível se ficar comprovado que é a única capaz de atender às necessidades da Administração (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Relator: Ministro Benjamim Zymler e outros). Ademais, independentemente do objeto a ser contratado, a opção pela padronização deve estar fundamentada em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas existentes no mercado, não sendo suficiente a mera afirmação de que o órgão já utilizava determinado hardware e/ou software em seu ambiente (Acórdão 248/2017-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).



64. Mas, como já demonstrado pela CGU, o ETP da contratação não apresentou possíveis alternativas à contratação de uma ferramenta de BI que atendesse às necessidades identificadas no combate à fraude de benefícios, além disso, o estudo não avaliou contratações de soluções similares já realizadas pelo próprio órgão ou por outros órgãos/entidades da APF, e tampouco avalia diferentes soluções de BI disponíveis no mercado que atendessem aos requisitos da contratação, conforme prevê o art. 12, II, a) e c), da IN 4/2014/SLTI/MP (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 123, p. 107-111).’

134. De todo modo, a alegação resta incapaz de desfazer o vínculo entre os responsáveis e as irregularidades a eles atribuídas.

135. Saliente-se ainda o caráter meramente declaratório das alegações seguintes, descalçadas de quaisquer evidências a corroborá-las e, por isso, sem aptidão para confrontar as análises pretéritas carreadas aos autos e a desfazer a ligação entre os responsáveis e as irregularidades a eles atribuídas:

a) da improcedência de imputação da realização de atividades que não geraram resultados ou produtos aferíveis; e

b) do não cometimento de práticas e de sua não participação em atos ilícitos porventura praticados no MTb.

136. Da revogação de atos dos grupos de trabalho GT1 e GT2 pelo então Secretário Executivo Helton Yomura: ressalta-se que as condutas do referido gestor e de responsáveis constantes dos e-mails carreados pelos responsáveis são analisadas nas respectivas subseções deste Exame Técnico. De todo modo, alegação inepta para desfazer o liame entre os responsáveis em tela e as irregularidades a eles atribuídas.

137. Da necessidade de investigação do ex-Ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira Oliveira, como pré-condição para imputação de irregularidades aos responsáveis: afiança-se que, na processualística do Tribunal, a citação ou a audiência de qualquer pessoa, natural ou jurídica, não é condição necessária para a citação ou audiência de outra, de forma que inexistente qualquer relação de dependência entre ambas as medidas.

138. Do teor das alegações, poder-se-ia depreender que, na condição de fiscais do contrato, os responsáveis eram pessoas que não dispunham de qualquer autonomia para agir ou decidir, compungidos a aceitar sem questionar as decisões tomadas previamente por outros gestores ou empresas na fase de planejamento da contratação. Assim, suas condutas nada mais seriam que uma inevitabilidade, consequência de decisões que não lhes diriam respeito. Ao contrário disso, espera-se de fiscais de contrato maior zelo no cuidado da coisa pública e o bom senso de não assumir como verdadeira toda e qualquer informação a eles disponibilizada, especialmente quando se referir à legitimidade do pagamento de milhões de Reais. Os responsáveis deveriam ter observado suas funções referentes à contratação de licenças de software e serviços com mais cuidado.

139. As evidências carreadas aos autos dão conta de que o Sr. Hélio Francisco de Miranda assinou OS, termos de recebimento definitivo e de homologação dos produtos e artefatos; aquele e o Sr. Lucas da Mota Honorato atestaram NF de pagamento de licenças e/ou serviços de suporte e manutenção, de forma que é direto o nexo entre as condutas dos responsáveis e os danos causados ao Erário. Ressalte-se ainda, como agravante, que os responsáveis tinham conhecimento das irregularidades, tendo o MTb sido alertado pela CGU sobre os riscos de se dar sequência ao pregão PE SRP 24/2016, em 20/10/2016 (antes da realização do certame). Ademais, o Sr. Hélio Francisco de Miranda foi presidente de grupo de trabalho incumbido de avaliar as recomendações desse órgão, cujo relatório final foi ao encontro dos apontamentos da CGU.

140. Esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao Erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à

comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º). Ainda assim, os elementos trazidos nos presentes autos são suficientes para caracterizar erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública.

141. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram indicadas e evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a atuação dos responsáveis, impelindo-os às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização.

142. E, para fins de sancionamento dos responsáveis, entendem-se presentes nas irregularidades a eles atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, consoante dispositivo da LINDB, art. 28, conforme referencial à Subseção C.1.

143. Por todo o exposto, acolhem-se parcialmente as alegações de defesa, afastada a responsabilidade pela irregularidade 350.1.3 em relação ao responsável Hélio Francisco de Miranda.

C.6. Do Sr. José Barbosa Silva (falecido em 20/6/2021; citação e audiência)

144. O responsável – Titular da Coordenação Geral de Recursos Logísticos do MTb e Integrante Administrativo da Equipe de Planejamento da Contratação – foi citado em decorrência das seguintes condutas, referentes às irregularidades 350.1.1, 350.1.2, 350.1.3, 350.1.4, respectivamente:

a) 350.1.1.5. Conduta: aprovar ETP e TR da contratação de Solução de TI sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades de negócio e das necessidades de adequação do ambiente do órgão para viabilizar a execução contratual; Dispositivos violados: art. 7º, § 4º e art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993; art. 10, art. 12, caput, I, a), IV, b), V e VI, art. 14, caput e III, art. 16, II e art. 17, parágrafo único, da IN 4/2014/SLTI/MP. Complementando essa informação, a matriz de responsabilização traz também a seguinte Conduta (peça 40, p. 92): autorizar o pagamento de notas fiscais relativas à aquisição de quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias com base em planejamento de contratação superdimensionada.

b) 350.1.2.5. Conduta 1: aprovar planejamento da contratação para aquisição de produto sabidamente desnecessário, em que o objeto da contratação não foi precisamente definido visto que um dos itens (Plataforma Antifraude) sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica; e Conduta 2: autorizar o pagamento de notas fiscais relativas à aquisição de produto sabidamente desnecessário, em que o objeto da contratação não foi precisamente definido visto que um dos itens (Plataforma Antifraude) sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica. Dispositivos violados: art. 15, § 7º, I; da Lei 8.666/1993, art. 12, IV, a), e art. 17, parágrafo único, da IN 4/2014/SLTI/MP e Jurisprudência do TCU (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Relator Min. Benjamim Zymler e Acórdão 248/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues);

c) 350.1.3.5. Conduta: elaborar estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção na ARP 26/2016 com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, Contratos 28/2016 e 4/2017, contribuindo para realização de aquisições antieconômicas; Dispositivos violados: art. 15, V, e art. 43, inciso IV, da lei 8.666/1993; art. 10, V, da Lei 8.429/92; art. 12, caput e II, g) e §1º, e art. 22, da IN 4/2014/SLTI/MP;

d) 350.1.4.5. Conduta: aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir



a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que implicou em pagamento por serviços não aferíveis; Dispositivo violado: Jurisprudência do TCU (Acórdão 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman). Complementando essa informação, a matriz de responsabilização traz também a seguinte Conduta (peça 40, p. 132): autorizar o pagamento de notas fiscais relativas à contratação de serviços especializados em UST com base em planejamento de contratação inadequado, acarretando risco de pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação e cobrança irregular por serviços técnicos não aferíveis.

145. Outrossim, o responsável foi chamado em audiência em razão das seguintes condutas, constantes do item 350.1.5.3 da peça 40:

a) Conduta 1: aprovar ETP e TR da contratação de solução de TI com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora; Dispositivos violados: Art. 15, § 7º, I; da Lei 8.666/1993; art. 9º, II e IV, art. 12, caput, I, b) e c), II, a), b) e c), e III, art. 14, caput, § 6º, e art. 15, da IN 04/2014/SLTI/MP e Jurisprudência do TCU (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Min. Relator Benjamim Zymler e Acórdão 248/2017-Plenário, Min. Relator Walton Alencar Rodrigues);

b) Conduta 2: aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que pode implicar em sobrepreço e superfaturamento dos serviços; Dispositivos violados: art. 15, § 7º, II; e art. 43, IV, da Lei 8.666/1993 e Jurisprudência do TCU (Acórdão 2.037/2019-Plenário, Rel. Ministro Substituto Augusto Sherman).

C.6.1. Síntese da resposta

146. As alegações de defesa e as razões de justificativa do responsável foram apresentadas em conjunto à peça 131. Ao final, solicitou (p. 33):

‘o acolhimento das razões de justificativa, bem como o afastamento de quaisquer imputações, elidindo a responsabilidade do Defendente por quaisquer das possíveis irregularidades apontadas no acórdão nº. 274/2020 - Plenário, bem como afastando a sua responsabilidade por qualquer débito prejuízo apurado.’

147. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes alegações de defesa e razões de justificativa.

148. Preliminarmente, ao resumir os fatos processuais, afirmou que o responsável fora notificado para se manifestar em razão da prolação do Acórdão 274/2020-Plenário. Discorreu a seguir sobre o histórico da contratação e da atuação do responsável.

149. Defendeu que sua inclusão na comissão de planejamento da contratação seria posterior à concepção do projeto e à elaboração dos documentos que norteariam a contratação. Acrescentou que assinou minutas do Estudo Técnico e do Termo de Referência, num total de 108 páginas, sem poder analisar, pois foi solicitado a fazer isso no mesmo dia que as recebera e foi informado que os demais integrantes já haviam assinado, conforme *‘ritmo adotado pelo órgão e pelos demais responsáveis’*. Estes teriam atestado a *‘correição dos critérios técnicos e orçamentários do Estudo Técnico e do Termo de Referência, bem como a conveniência e oportunidade da contratação’*.

150. Afirmou adiante que assinara novo documento com os resultados da pesquisa de preços, *‘com alto senso de urgência’*, *‘sem qualquer tempo para análise do conteúdo’*, no mesmo dia que recebido. Esse documento teria sido encaminhado pela CGI (área de tecnologia) com valor médio de mercado em R\$ 81.450.045,17.

151. Continuou a dissertar sobre o histórico processual, pontuando que fora exonerado em razão de se negar a assinar documentos necessários ao pagamento de faturas da B2T.



152. Passou, adiante, a discorrer sobre o processo licitatório, da demanda que o motivara, do dimensionamento do objeto etc.

153. Atribuiu a origem das irregularidades apontadas pela CGU e pelo TCU ao momento que o processo fora concebido pela área demandante (SPPE) e pela área de tecnologia (CGI). Transcreveu trecho de portaria do MTE sobre as competências desses órgãos e suas subdivisões. Trouxe também trecho de Relatório de Auditoria da CGU em que se apontara fragilidade decorrente da não participação de servidores da área que trata do Seguro-Desemprego, objeto da contratação.

154. Repisou o argumento de que o responsável não participara da concepção e desenvolvimento do objeto contratado.

155. Pugnou a defesa que o responsável seria um homem de poucos conhecimentos em matéria de tecnologia da informação e não detinha conhecimentos sobre políticas públicas de emprego, regras de negócios de concessões de benefícios e assuntos correlatos. Nessa linha, o responsável seria inábil para ter contribuído para a ocorrência de uma contratação irregular.

156. Afirmou que a aposição da assinatura do responsável sobre os documentos Estudo Técnico e Termo de Referência precisaria 'ser seriamente analisada dentro dos contextos administrativo, lógico e temporal', repetindo os argumentos sobre a urgência dessas assinaturas.

157. Tratou adiante do juízo de culpabilidade do responsável, transcrevendo trecho da peça 142 [do TC 022.394/2017-6; peça 2 destes autos], instrução que embasara o Acórdão 274/2020-Plenário. Declarou que seria impossível ao responsável avaliar as impropriedades técnicas apontadas naquela instrução, transcrevendo alguns de seus trechos. Alegou também que o responsável não agira com culpa, repetindo os argumentos sobre a urgência e sobre a complexidade das questões técnicas tratadas. Nessa toada, socorreu-se na LINDB, art. 22.

158. Passou a relatar sobre a não participação do responsável na pesquisa de preços, com a qual não teria se envolvido nem cancelado qualquer ato relacionado, tendo realizado mera remessa de processo de lado a outro. Segundo a defesa, a CGRL [coordenação da qual o responsável fora titular] atuara como 'mero promotor de atos de expediente necessários ao andamento de um pregão eletrônico', e, se a pesquisa de preços apresentara preços maiores que os de mercado, não caberia a essa coordenação essa aferição, dada sua completa ignorância em relação à área de TI.

159. Concluiu sua argumentação declarando 'a total ausência de atos que tenham contribuído para a ocorrência de qualquer uma das irregularidades apontadas pela auditoria da CGU'.

C.6.2. Análise

160. Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação ao responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para cada uma das irregularidades a ele atribuídas:

- a) 1. Indicação indevida de marca (p. 82);
- b) 350.1.1: 2. Superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços agregados ocasionando prejuízo ao erário (p. 91-92);
- c) 350.1.2: 3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9) ocasionando prejuízo ao erário e direcionamento da contratação (p. 105-106);
- d) 350.1.3: 4. Sobrepreço e superfaturamento das licenças e serviços de manutenção e suporte MicroStrategy (p. 116-117);



e) 350.1.4: 5. Planejamento inepto da contratação de serviços especializados (UST) que ensejou cobrança irregular por serviços não aferíveis e risco de sobrepreço e superfaturamento de serviços (p. 132-133).

161. Remete-se também ao sumário de condutas do responsável constante daquela peça (p. 58).

162. Preliminarmente, esclarece-se que o Acórdão 274/2020-Plenário determinou a instauração desta TCE, e não a notificação do responsável para se manifestar naquele momento processual; a citação e a promoção de audiência do responsável foram propostas na instrução à peça 40 destes autos, com anuência da unidade técnica, e autorização segundo Despacho de Autoridade, de 9/12/2020.

163. Vejam-se, a seguir, as competências do Integrante Administrativo segundo a IN 04/2014/SLTI/MP (grifos acrescidos):

‘Art. 2º Para fins desta IN, considera-se: (...)’

IV - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe responsável pelo planejamento da contratação, composta por:

a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área;

b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área;

c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área. (...)’

‘Art. 22. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelos Integrantes Administrativo e Técnico para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e fundamentada em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas’.

164. Da assinatura de documentos da contratação sem a realização de qualquer análise pelo responsável; da inclusão na comissão de planejamento da contratação sendo posterior à concepção do projeto e à elaboração dos documentos que norteariam a contratação.

165. Do teor das alegações e justificativas, poder-se-ia depreender que, na condição de integrante administrativo, a conduta do responsável seria justificada em razão de um sentido de urgência que teria pairado ao longo da contratação. Nesta toada, o responsável teria fornecido sua concordância cega, evidenciada por sua assinatura em documentos da contratação, não precedida de qualquer análise de sua parte, uma vez que sequer lera os documentos que assinou.

166. Todavia, ao apor sua assinatura sobre documentos da contratação – e.g., ETP, TR, estimativa de preços – o responsável declarou sua coautoria e/ou anuência e conferiu legitimidade aos documentos assinados. O argumento de sequer tê-los analisado, indica que atuou de forma negligente em relação ao encargo confiado, delegando a terceiros a responsabilidade a ele incumbida. Se não dispunha de conhecimentos para avaliar o conteúdo de documentos a ele submetidos, nem lhe tinha sido disponibilizado tempo hábil para realizar as devidas análises ou sequer a mera leitura dos documentos, sob qualquer pretexto, não deveria tê-los assinado.

167. Da exoneração decorrente de sua negativa em assinar documentos para o pagamento de faturas da B2T: trata-se de afirmação descalçada de quaisquer evidências e que, de todo modo, não guarda qualquer relação com as condutas inquinadas atribuídas ao responsável.



168. Da não participação do responsável na pesquisa de preços, com a qual não teria se envolvido nem chancelado qualquer ato relacionado; da posse de poucos conhecimentos de tecnologia da informação e de políticas públicas de emprego e assuntos correlatos.

169. Impende ressaltar, inicialmente, que, de fato, as competências da CGRL segundo a portaria referenciada pela defesa – Portaria MTE 483/2004 (revogada pela Portaria MTE 1.153/2017) não fazem referência explícita à sua atuação na contratação de serviços, mas a portaria que a sucedeu em 30/10/2017 o faz (grifos acrescentados):

Portaria - MTE 483/2004

‘Art. 29. À **Coordenação-Geral de Recursos Logísticos** compete planejar, coordenar, acompanhar, orientar e avaliar as atividades relacionadas à administração de material, patrimônio, edifícios públicos, obras, transportes, serviços gráficos, comunicações administrativas, documentação e biblioteca, seguindo as diretrizes emanadas do órgão central do Sistema de Serviços Gerais - SISG. (...)’

‘Art. 26. À **Coordenação de Infraestrutura** compete: (...)’

VI - realizar e acompanhar, **em articulação com a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos**, adequações e instalações físicas para utilização de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação; (...)

Portaria - MTE 1.153/2017

‘Art. 40 - À **Coordenação-Geral de Recursos Logísticos** compete:

I - planejar, coordenar, acompanhar, orientar e avaliar a execução das atividades relacionadas a:

- a) administração de material e patrimônio;
- b) manutenção predial e serviços gerais;
- c) obras e serviços de engenharia;
- d) serviços de transporte;
- e) gestão documental, protocolo e arquivo;
- f) aquisição de bens e contratação de serviços;**
- g) procedimentos licitatórios; e**

II - executar as diretrizes emanadas do órgão central do Sistema de Serviços Gerais - SISG e do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivo - SIGA.’

170. Todavia, não é verossímil a afirmação de que a Coordenação Geral de Recursos Logísticos do MTb seria mera ‘promotora de atos de expediente do pregão eletrônico’. Exsurgiria daí a ideia de que a atuação da referida coordenação nada acrescentaria ao processo de contratação, de que a aposição de assinatura de seu titular teria um caráter opcional ao prosseguimento do certame. Não é o que se depreende dos fatos, a começar pelo dever de o Integrante Administrativo e o Integrante Técnico elaborarem a pesquisa de preços, conforme IN 4/2014/SLTI/MP, art. 22:

‘Art. 22. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelos Integrantes Administrativo e Técnico para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e fundamentada em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas.’

171. Além disso, as evidências carreadas aos autos dão conta de que o responsável assinou termo de referência, estudo técnico preliminar, despacho para registrar a intenção de Registro de Preços, autorizou o pagamento de notas fiscais, de forma que é direto o nexo entre as condutas do responsável e os danos causados ao Erário. Ressalte-se ainda, como agravante, que o responsável, a despeito de supostamente dispor de parcos conhecimentos de tecnologia da informação

e de políticas pública de emprego e assuntos correlatos, tinha conhecimento das irregularidades, tendo o MTb sido alertado pela CGU sobre os riscos de se dar sequência ao pregão PE SRP 24/2016, em 20/10/2016 (antes da realização do certame).

172. Da total ausência de atos que tenham contribuído para a ocorrência de qualquer uma das irregularidades apontadas pela auditoria da CGU: a contestar a alegação, estão as condutas inquinadas atribuídas ao responsável e as evidências listadas na instrução que propôs sua citação.

173. Do juízo de culpabilidade do responsável: esclarece-se que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao Erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º). Ainda assim, os elementos trazidos nos presentes autos são suficientes para caracterizar erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública.

174. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram indicadas e evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a atuação do responsável, impelindo-o às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização.

175. E, para fins de sancionamento do responsável, entendem-se presentes, nas irregularidades a ele atribuídas, elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, consoante dispositivo da LINDB, art. 28, conforme referencial à Subseção C.1.

176. Feitas as análises de seus argumentos, cumpre ainda aplicar, em relação ao responsável, o entendimento jurisprudencial apresentado às subseções C.2 e C.3, uma vez que presentes várias causas para a materialização dos danos causados.

177. Em relação à irregularidade 350.1.1, concernente ao superfaturamento de quantidades de licenças e serviços, a conduta do responsável de aprovação de ETP e TR da contratação de Solução de TI não foi causa imediata para os danos causados. Poderia considerar-se como tal sua autorização de pagamento, mas ela foi precedida pelo ateste de fiscal do contrato (peça 17, p. 76-83, 155-160), ausentes dos autos outras circunstâncias a inquinar essa conduta, elidindo a irregularidade em relação ao responsável, consoante entendimento jurisprudencial apresentado à Subseção C.2. Aplica-se a mesma inteligência em relação à irregularidade 350.1.4, concernente à cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível, elidindo a irregularidade em relação ao responsável, segundo o mesmo entendimento. Em relação a ambas as irregularidades, seria proposto o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito. Entretanto, com seu falecimento, extingue-se a punibilidade respectiva.

178. Em relação à irregularidade 350.1.3, concernente ao sobrepreço decorrente de estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, mantém-se a responsabilização original, uma vez que o responsável elaborou estimativa de preços com sobrepreço, causa imediata para os danos causados, consoante entendimento jurisprudencial apresentado à Subseção C.3.

179. Por todo o exposto, rejeitam-se todas as alegações de defesa e razões de justificativa, mas afasta-se a responsabilidade em relação às irregularidades 350.1.1 e 350.1.4.

C.7. Do Sr. Argemiro Luiz Brandão Neto (audiência)

180. O responsável – Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do MTb, entre 13/7/2016 e 19/10/2016 – foi chamado em audiência em razão da seguinte conduta, constante do item 350.1.5.4 da peça 40 (p. 76):



a) Conduta: aprovar planejamento da contratação com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora: (i) sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades de negócio e das necessidades de adequação do ambiente do órgão para viabilizar a execução contratual que levaram à contratação de licenças e serviços de TI acima do necessário para o atendimento da finalidade da contratação; e (ii) em que o objeto não foi precisamente definido visto que um dos itens não se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante; (iii) com base em planejamento baseado em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção; e (iv) com base em planejamento inadequado para contratação de serviços especializados de TI (UST), acarretando pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação; Dispositivos violados: Art. 15, § 7º, I; da Lei 8.666/1993; art. 9º, II e IV, art. 12, caput, I, b) e c), II, a), b) e c), e III, art. 14, caput, § 6º, e art. 15, da IN 4/2014/SLTI/MP e Jurisprudência do TCU (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Min. Relator Benjamim Zymler, e Acórdão 248/2017-Plenário, Min. Relator Walton Alencar Rodrigues).

C.7.1. Síntese da resposta

181. As razões de justificativa do responsável foram apresentadas à peça 133. Ao final, solicitou (p. 15):

a. o acolhimento das razões de justificativa, com a exclusão do Requerido Argemiro do presente procedimento ou a sua absolvição sumária diante da exposição fática, nos termos do que restou mencionado, e, não sendo esse o entendimento, que sejam notificadas as testemunhas arroladas para serem ouvidas;

b. a concessão de oportunidade de o requerido Argemiro manifestar após o encerramento da instrução processual e antes da decisão a ser proferida nos procedimentos referidos, sob pena de caracterizar cerceamento de defesa, nos termos do inciso LV do artigo 5º da CF;

c. a concessão de prazo para o requerido indicar demais provas que pretende produzir após a oitiva das testemunhas arroladas, inclusive juntada de documentos, realização de perícia e outras que se fizerem pertinentes no curso da instrução do feito;

d. no mérito, caso não haja a absolvição sumária, o que não se espera, a improcedência da pretensão objeto deste procedimento em relação ao requerido, haja vista que sua conduta foi pautada por pareceres técnicos, pois de fato não detinha conhecimentos em TI; e

e. a intimação de todas as testemunhas arroladas, sob pena de cerceamento de defesa.

182. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes razões de justificativa.

183. Inicialmente, apresentou síntese dos atos do responsável, até a ratificação, em 6/10/2016, de despacho de sua autoria, datado de 16/9/2016, que aprovara o Termo de Referência do certame.

184. Arrolou declarações sobre sua nomeação como titular da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) em julho de 2016, a estrutura organizacional desse órgão, o pedido do ministro de atenção especial ao processo de contratação em tela, a solicitação do Secretário de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) para que a contratação 'superasse algumas etapas', a detecção, pelo responsável, de falta de protocolo do processo em sistema, e a determinação para sua regularização.

185. Em meio àquelas declarações, afirmou que a competência da pasta era de (p. 3-4; grifos removidos):



‘(...) planejar, coordenar, supervisionar e executar, no âmbito do Ministério, as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de serviços gerais, de gestão de documentos e de arquivos, de organização e inovação institucional e de recursos humanos. (...)’

A função exercida pelo requerido Argemiro não tinha como competência conhecimentos específicos de TI, sendo que todos os atos executivos são precedidos de estudos prévios pelos departamentos competentes, em observância à estrutura de fluxograma e organograma da instituição. Ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva cabe acolher ou não o que for apresentado pelo assessoramento técnico da instituição, podendo exercer, em alguns casos, a conveniência da decisão.’

186. Continuou relatando passos do processo licitatório, da elaboração do Documento de Oficialização da Demanda (DOD) até o encaminhamento do processo para licitação, pontuando os documentos e os órgãos que os elaboraram e/ou aprovaram. Asseverou que, até essa tramitação preliminar, não teria havido apontamento de indícios de irregularidades na fase preparatória do certame.

187. Declarou que representante da Microsoft – do qual não se recordaria o nome – falara que havia identificado possíveis irregularidades no certame, sem especificá-las. O responsável, no mesmo dia, teria então comunicado ao ministro que iria determinar a suspensão do certame e que, coincidentemente, teria sido exonerado dois dias depois (i.e., 19/10/2016). Em seguida, teria notificado verbal e informalmente, representantes da CGU, assim como a seu superior, Sr. Antônio Correia de Almeida [então Secretário-Executivo do MTb]. Por isso, não tivera conhecimento do relatório da CGU apontando irregularidades. Nessa toada, sua exoneração teria impedido o responsável de exercer qualquer ato para suspender o certame.

188. Dissertou adiante sobre sua limitada atuação no procedimento licitatório. Repisou os passos do processo licitatório até seu encaminhamento para licitação, bem como as declarações de comunicações verbais a representantes da CGU e a seu superior hierárquico.

189. Alegou que o Termo de Referência fora elaborado e aprovado por aqueles que detinham responsabilidade técnica para tanto, subsidiando sua conduta, de forma que o responsável não poderia ser responsabilizado por essa irregularidade. Trouxe trechos do acórdão desta Corte em que se responsabilizou dirigente cuja conduta não fora subsidiada por pareceres técnicos, avocando para si a responsabilidade, deduzindo, assim, que, no caso presente, uma vez que o responsável se baseara em pareceres técnicos, logo não poderia ser responsabilizado. Repetiu a alegação de que o responsável não tem como competência conhecimentos técnicos de TI.

190. Repetiu o relato sobre sua exoneração que teria decorrido de sua comunicação verbal de irregularidades ao ministro, ocorrido em momento anterior ao recebimento do Relatório da CGU pelo MTb.

191. Por fim, ao tratar das provas que pretende produzir, requereu a intimação de testemunhas cujo rol elencou, além de prazo para juntada de novos documentos ‘que se fizerem necessários e oportunos às suas Razões de Justificativa, no curso da instrução processual’.

C.7.2. Análise

192. Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação ao responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para cada uma das irregularidades a ele atribuídas:

- a) 1. Indicação indevida de marca (p. 82-83);
- b) 350.1.1: 2. Superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços agregados, ocasionando prejuízo ao Erário (p. 87-88); e



c) 350.1.2: 3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9), ocasionando prejuízo ao Erário e direcionamento da contratação (p. 100-101).

193. Remete-se também ao sumário de condutas do responsável constante daquela peça (p. 59).

194. Das declarações sobre a sua nomeação como titular SPOA, estrutura organizacional e pedidos de superiores hierárquicos: as declarações encontram-se descalçadas de quaisquer evidências e, de todo modo, não guardam relação com a conduta inquinada atribuída ao responsável.

195. Das declarações sobre irregularidades apontadas por representante da Microsoft, exoneração decorrente de sua intenção de suspender o certame e comunicações a partes interessadas. Exsurge do relato do responsável que: (i) a partir da afirmação genérica, emitida por pessoa que não pode identificar, de que haveria irregularidades no certame, sem as especificar, o responsável teria decidido suspender o certame; (ii) em consequência, teria comunicado ao ministro sua decisão de suspensão e teria sido exonerado do cargo; e (iii) teria ainda relatado a representantes da CGU e a seu superior hierárquico, tudo de maneira verbal, sem qualquer registro documental. Todo o relato é pouco verossímil, além de constituir-se de declarações sem quaisquer evidências constantes dos autos a corroborá-las, à exceção da data de sua exoneração, em 19/10/2016 (TC 022.394/2017-6, peça 133, p. 23).

196. Das competências da pasta; da elaboração e aprovação do Termo de Referência por responsáveis técnicos e do subsídio de sua conduta por pareceres técnicos: segundo a Portaria MTE 483/2004, art. 23, vigente à época, destaca-se a competência relacionada à modernização administrativa, a invocar a participação do órgão no processo em tela, ausente da declaração do responsável (grifos acrescidos):

‘Art. 23. À Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração compete:

I - planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à organização e **modernização administrativa**, assim como as relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais, de administração dos recursos de informação e informática, de planejamento e de orçamento, de contabilidade e de administração financeira; (...)’

197. É de se ressaltar que as condutas atribuídas ao responsável não decorreram da falta de conhecimentos específicos de TI, mas de sua atuação em âmbito administrativo, ao aprovar planejamento da contratação com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora. O responsável avaliou o Estudo Técnico Preliminar (ETP), motivou o prosseguimento da contratação e assinou o ETP, e aprovou e assinou o Termo de Referência (TR). Era de se esperar conduta diversa da autoridade competente da Área Administrativa: no caso, conhecimento e aplicação dos normativos correlatos ao planejamento da contratação.

198. Os argumentos do responsável sugerem que a irregularidade a ele imputada de indicação indevida de marca teria ocorrido porque a identificação dessa irregularidade estaria além de sua capacidade, que supostamente requereria conhecimentos de tecnologia da informação, fora do alcance de seu entendimento.

199. Pelo contrário, entende-se que estava ao alcance do responsável identificar, por exemplo, que a fundamentação para escolha da solução BI MicroStrategy como a única capaz de atender às necessidades do MTb era inconsistente, não apresentara possíveis alternativas nem avaliara contratação de soluções similares na Administração Pública. Para tal mister, não se requeria conhecimentos específicos de tecnologia da informação, mas conhecimentos dos normativos aplicáveis ao planejamento da contratação, a exemplo da IN 4/2014/SLTI/MP, art. 12, incisos I, alíneas ‘b’ e ‘c’, II, alíneas ‘a’ e ‘c’, e art. 15:



‘Art. 12. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e/ou dos requisitos necessários e suficientes à escolha da Solução de Tecnologia da Informação, a partir da avaliação do DOD e do levantamento de: (...)

b) soluções disponíveis no mercado; e

c) análise de projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública. (...)

II - avaliação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;

c) a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público; (...)

‘Art. 15. A definição do objeto da contratação deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento.’

200. Ainda sobre a questão de indicação indevida de marca, veja-se o argumento trazido pelo MTb, já refutado em análise precedente, que tentou justificar a escolha de marca escorando-se exclusivamente no princípio de padronização (peça 40, p. 19-20; grifos acrescidos; vide também análise anterior constante da peça 2, p. 8):

61. A unidade técnica ressaltou que a exigência de marca para a solução BI da MicroStrategy impediu que empresas fornecedoras de outras soluções ofertassem plataformas próprias de antifraude e solicitou que o Ministério apresentasse justificativas técnicas e econômicas que impediriam a adoção de solução BI distinta da plataforma MicroStrategy.

62. O MTb refutou que o DOD se ampara no princípio da padronização, previsto no art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993, alegando que o órgão teria utilizado recentemente a solução BI MicroStrategy para a gestão de informações operacionais e estratégicas através de serviços realizados pelo Serpro.

63. Em nova análise, a Sefti reforçou que a jurisprudência do TCU é contundente ao afirmar que a indicação de marca só é admissível se ficar comprovado que é a única capaz de atender às necessidades da Administração (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Relator: Ministro Benjamim Zymler e outros). Ademais, independentemente do objeto a ser contratado, a opção pela padronização deve estar fundamentada em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas existentes no mercado, não sendo suficiente a mera afirmação de que o órgão já utilizava determinado hardware e/ou software em seu ambiente (Acórdão 248/2017-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

64. Mas, como já demonstrado pela CGU, o ETP da contratação não apresentou possíveis alternativas à contratação de uma ferramenta de BI que atendesse às necessidades identificadas no combate à fraude de benefícios, além disso, o estudo não avaliou contratações de soluções similares já realizadas pelo próprio órgão ou por outros órgãos/entidades da APF, e tampouco avalia diferentes soluções de BI disponíveis no mercado que atendessem aos requisitos da contratação, conforme prevê o art. 12, II, a) e c), da IN 4/2014/SLTI/MP (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 123, p. 107-111).

201. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram indicadas e evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a atuação do responsável, impelindo-o às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de



sancionamento do responsável, entendem-se presentes nas irregularidades a ele atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, consoante dispositivo da LINDB, art. 28, conforme referencial à Subseção C.1.

202. Das provas que pretende produzir; dos pedidos: afiança-se que, segundo a processualística do TCU em TCE, este é o momento processual para o responsável produzir e carrear aos autos, em forma documental, todas as evidências de que disponha para corroborar suas razões de justificativa e desfazer o liame que o liga à irregularidade imputada; aí incluídas oitivas de testemunhas, perícias e documentos que julgar pertinentes. Concluída a instrução e manifestada a opinião da unidade técnica, manifestando ou não o Ministério Público de Contas, resta apenas o julgamento por este Tribunal.

203. Assevera-se que não há previsão legal ou regimental na processualística de controle externo para a produção de provas testemunhais, ou quaisquer outras que não possam ser reduzidas à forma documental, conforme o Regimento Interno do TCU, art. 162. Ao contrário do Poder Judiciário, o Tribunal não está aparelhado para a produção de provas a partir de depoimentos pessoais, oitiva de testemunhas, acareações, audiências de instrução e julgamento, perícias etc. Destaque-se, ainda, que a produção de provas periciais e testemunhais não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é apenas subsidiária. A jurisprudência do TCU deixa essa questão pacificada, a partir de diversos precedentes uníssomos (Acórdão 1.703/2020-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman; 10.941/2018-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; 1.292/2018-1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.491/2016-1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar; 3.221/2013-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 3.988/2010-1ª Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira).

204. Inobstante isso, é facultada a sustentação oral por ocasião do julgamento do processo, na forma do Regimento Interno do TCU, art. 168, pessoalmente, ou por procurador constituído, advogado ou não, desde que requerida até quatro horas antes do início da sessão.

205. Por todo o exposto, rejeitam-se todas as razões de justificativa.

C.8. Do Sr. Cristiano de Araújo Silva (audiência)

206. O responsável – Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do MTb – foi chamado em audiência em decorrência da seguinte conduta, constante do item 350.1.5.5 da peça 40 (p. 76-77):

a) Conduta: homologar o PE 24/2016 e assinar a respectiva ata de registro de preços da contratação, bem como os contratos dela decorrentes, cujo planejamento teve fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora: (i) sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades de negócio e das necessidades de adequação do ambiente do órgão para viabilizar a execução contratual que levaram à contratação de licenças e serviços de TI acima do necessário para o atendimento da finalidade da contratação; (ii) em que o objeto não foi precisamente definido visto que um dos itens não se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante; (iii) com base em planejamento baseado em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção; e (iv) com base em planejamento inadequado para contratação de serviços especializados de TI (UST), acarretando pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação; Dispositivos violados: Art. 15, § 7º, I e 43, VI, da Lei 8.666/1993; art. 9º, II e IV, art. 12, caput, I, b) e c), II, a), b) e c), e III, art. 14, caput, § 6º, e art. 15, da IN 4/2014/SLTI/MP e Jurisprudência do TCU (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Min. Relator Benjamim Zymler e Acórdão 248/2017-Plenário, Min. Relator Walton Alencar Rodrigues).



C.8.1. Síntese da resposta

207. As razões de justificativa do responsável foram apresentadas às peças 184-185; a peça 184 faz remissão à outra. Ao final, solicitou (p. 16):

‘Face ao acima exposto, o Justificante requer sua exclusão da Matriz de Responsabilidade apresentada na Instrução sobre o processo 008.761/2020-5, peça 40 da Tomada de Contas Especial, por ausência de condutas comissivas ou omissas que ensejem qualquer dano ao erário ou ato de improbidade administrativa.’

208. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes razões de justificativa.

209. Preliminarmente, sustentou que o responsável constaria do rol de testemunhas de processo administrativo disciplinar 00190.110518/2018-06, conforme ofício da corregedoria do MTb, e que o Acórdão 274/2020-Plenário teria solicitado a citação e/ou audiência dos responsáveis que vierem a ser identificados pela comissão de sindicância do então MTb nesse processo. Em consequência, defendeu que o responsável não poderia ter sido destituído da condição de testemunha sem os embasamentos necessários.

210. Apresentou quadro de datas de atos administrativos e seus responsáveis, daqueles atos que entendeu restritos ‘aos supostos danos apontados na Matriz de Responsabilidade [Matriz de Responsabilização]’, destacando a nomeação do responsável em 19/10/2016 e atos que teriam sido realizados por ele ou dos quais teria participado.

211. Alegou que não participara da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do levantamento de demanda, do Documento de Oficialização da Demanda, da avaliação das necessidades da infraestrutura tecnológica e de recursos humanos e na deflagração do processo licitatório (fase interna da licitação).

212. Ato contínuo, questionou os dispositivos violados constantes do item respectivo na matriz de responsabilização [peça 40, p. 83-84]:

a) Lei 8.666/1993, art. 15, § 7º, I: alegou que não teriam sido apresentados elementos a demonstrar a possibilidade de especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

b) Lei 8.666/1993, art. 43, VI: alegou que o responsável não poderia ter violado o dispositivo com ato ordinário inerente ao cargo;

c) IN 4/2014/SLTI/MP, art. 9º, II e IV, art. 12, caput, I, b) e c), II, a), b) e c), e III, art. 14, caput, § 6º, e art. 15: alegou que tais dispositivos tratariam de questões relativas à fase interna da licitação, anteriores à nomeação do responsável;

d) Súmula TCU 270: alegou que não vira qualquer relação entre o instituto e uma possível violação do responsável.

213. Adiante, transcreveu trecho da coluna ‘Culpabilidade’ da matriz de responsabilização, e declarou que, por não ter participado da fase interna da licitação, não praticara os atos lá transcritos: ‘é responsável por avaliar o ETP, motivar o prosseguimento da contratação e assinar o ETP, e aprovar e assinar o TR’ [peça 40, p. 88].

214. Seguindo, transcreveu outro trecho daquela coluna da matriz, referente ao agravante da conduta do responsável por ter sido cientificado pela CGU dos riscos em dar prosseguimento ao pregão [peça 40, p. 88 e 101]:

‘Agravante: Por intermédio do Ofício 18175/2016/CGTEM/DP/SFCCGU, em 20/10/2016 (antes da realização do certame), a CGU alertou o MTb sobre riscos de se dar sequência ao pregão PE SRP 24/2016 até que fossem sanadas questões relativas a aspectos de conveniência, economicidade e razoabilidade que deveriam nortear a contratação.’

215. *Argumentou que a CGU teria atendido ‘ao comprometimento do MTb de realizar a referida contratação ‘com parcimônia’ e, consequentemente, a recomendação para suspender o processo licitatório estaria cessada. Assim, segundo o argumento, seria não fundamentada a insistência de ‘inobservância dos reiterados alertas emitidos pela CGU sobre os riscos de se realizar esta contratação’ do Relatório de Auditoria - CGU 201700114. Relatou acerca de memorando que o responsável teria enviado a setores do MTb solicitando plano de ação e cronograma e afirmou que o ato do responsável estaria pautado no princípio da segurança jurídica.*

216. *Discorreu, a seguir, que a homologação, a adjudicação e a assinatura da Ata de Preços pelo responsável foram medidas de rito procedimental regular, uma vez que não teria havido ‘qualquer recomendação ou contestação ao processo’. Afirmou que o responsável, como medida preventiva, teria feito despacho solicitando ao Secretário-Executivo e ao ministro autorização para a contratação, conforme Decreto 7.689/2012, art. 2º, caput e inciso I [i.e., § 1º], recebendo seu ‘De acordo’. Declarou que não lhe caberia ‘sobrepor-se aos procedimentos anteriores à sua nomeação’, citando trecho do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU.*

C.8.2. Análise

217. *Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação ao responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para cada uma das irregularidades a ele atribuídas:*

- a) 1. Indicação indevida de marca (p. 83-84);
- b) 350.1.1: 2. Superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços agregados, ocasionando prejuízo ao Erário (p. 88-89);
- c) 350.1.2: 3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9), ocasionando prejuízo ao Erário e direcionamento da contratação (p. 101);
- d) 350.1.3: 4. Sobrepreço e superfaturamento das licenças e serviços de manutenção e suporte MicroStrategy (p. 114-115); e
- e) 350.1.4: 5. Planejamento inepto da contratação de serviços especializados (UST) que ensejou cobrança irregular por serviços não aferíveis e risco de sobrepreço e superfaturamento de serviços (p. 133).

218. *Remete-se também ao sumário de condutas do responsável constante daquela peça (p. 59-60).*

219. *Da ‘destituição da condição de testemunha’ do responsável em processo administrativo disciplinar do MTb e de seu chamado em audiência em sede desta TCE. O Acórdão 274/2020-Plenário conheceu da Representação TC 022.394/2017-6, considerando-a procedente, e apensou-a à consequente TCE constituída (este processo).*

220. *Assevera-se que a quantificação dos débitos e a identificação dos responsáveis no âmbito desta TCE não se encontram limitadas a agentes responsabilizados no processo administrativo disciplinar mencionado pela defesa. Tratou-se de um ‘ponto de partida’ para se alcançar a verdade material, embasando-se em medidas saneadoras disponíveis a esta Corte, a exemplo da audiência e da citação de responsáveis, conforme Regimento Interno, art. 157.*

221. *Nesse sentido, orienta-se que as apurações e conclusões alcançadas naquele processo administrativo não têm o condão de vincular a atuação do TCU, nem de delimitar quem deve ou não integrar o polo passivo de responsabilização. O fato de o responsável ser testemunha no âmbito de outro processo não cria qualquer impedimento para que ele seja responsabilizado por conduta irregular identificada pelo Tribunal num mesmo objeto de fiscalização em momento posterior, tendo em vista que a responsabilidade imputada ao responsável decorre do fato de que a ele*



recai a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõem a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e o Decreto-Lei 200/1967, art. 93.

222. Da não participação do responsável na elaboração de documentos da fase interna da licitação, anteriores a sua nomeação; da não violação de dispositivos da IN 4/2014/SLTI/MP, que tratariam de questões relativas à fase interna da licitação, anteriores à nomeação do responsável; e da não prática dos atos de avaliação do ETP, motivação do prosseguimento da contratação e assinatura do ETP, e aprovação e assinatura do TR. Esclarece-se que o responsável não foi chamado em audiência por sua atuação na fase interna da licitação, nem pela elaboração de tais documentos, mas sim por sua atuação na assinatura do Termo de Homologação da adjudicação do PE SRP 24/2016, em 3/11/2016, a Ata de Registro de Preços 26/2016 (peça 9, p. 16), do Contrato 28/2016, em 5/12/2016 (peça 10, p. 45), e o Contrato 4/2017, em 30/3/2017 (peça 11, p. 45).

223. Conforme consta de sua conduta, o planejamento da contratação teve fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora:

a) sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades de negócio e das necessidades de adequação do ambiente do órgão para viabilizar a execução contratual que levaram à contratação de licenças e serviços de TI acima do necessário para o atendimento da finalidade da contratação;

b) em que o objeto não foi precisamente definido visto que um dos itens não se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante;

c) com base em planejamento baseado em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção; e

d) com base em planejamento inadequado para contratação de serviços especializados de TI (UST), acarretando pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação.

224. E, ciente das irregularidades apontadas pela CGU em reunião do dia 24/10/2016, o responsável ainda sim optou por homologar o PE SRP 24/2016 e assinar a respectiva ata de registro de preços da contratação, bem como os contratos dela decorrentes.

225. Quanto à informação constante da coluna ‘Culpabilidade’ do item ‘2. Superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços agregados ocasionando prejuízo ao erário’ da matriz de responsabilização constante do Anexo I da instrução à peça 40, p. 88, de fato, assiste razão ao responsável. Não se encontram nos autos evidências de que este tenha praticado os atos referidos naquele trecho, referentes ao ETP, ao TR etc. Ademais, por seu teor destoar das demais informações desse item, entende-se que se trata de erro material, devendo o trecho ser removido, mantendo-se inalterados os demais elementos da matriz. O mesmo deve ser feito com erro material similar constante daquela coluna do item ‘1. Indicação indevida de marca’, referente ao responsável, à p. 83.

226. Da não violação da Lei 8.666/1993, art. 15, § 7º, I, pois não teriam sido apresentados elementos a demonstrar a possibilidade de especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; e da não violação da Súmula TCU 270. Veja-se o dispositivo, a IN 4/2014/SLTI/MP, art. 15 e a Súmula TCU 270:

Lei 8.666/1993

‘Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...)’

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:



I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; (...)

IN 4/2014/SLTI/MP

‘Art. 15. A definição do objeto da contratação deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento.’

Súmula TCU 270

‘Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificação.’

227. A partir da inteligência dos comandos elencados, tem-se que, para a indicação de marca, é condição necessária sua justificação prévia. Além disso, o princípio da padronização não é condição suficiente para embasar essa indicação, consoante jurisprudência desta Corte destacada em análises pretéritas alhures arroladas e aqui repisadas (peça 40, p. 19-20; grifos acrescidos; vide também análise anterior constante da peça 2, p. 8):

‘61. A unidade técnica ressaltou que a exigência de marca para a solução BI da MicroStrategy impediu que empresas fornecedoras de outras soluções ofertassem plataformas próprias de antifraude e solicitou que o Ministério apresentasse justificativas técnicas e econômicas que impediriam a adoção de solução BI distinta da plataforma MicroStrategy.

62. O MTb refutou que o DOD se ampara no princípio da padronização, previsto no art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993, alegando que o órgão teria utilizado recentemente a solução BI MicroStrategy para a gestão de informações operacionais e estratégicas através de serviços realizados pelo Serpro.

63. Em nova análise, a Sefti reforçou que a jurisprudência do TCU é contundente ao afirmar que a indicação de marca só é admissível se ficar comprovado que é a única capaz de atender às necessidades da Administração (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Relator: Ministro Benjamim Zymler e outros). Ademais, independentemente do objeto a ser contratado, a opção pela padronização deve estar fundamentada em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas existentes no mercado, não sendo suficiente a mera afirmação de que o órgão já utilizava determinado hardware e/ou software em seu ambiente (Acórdão 248/2017-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

64. Mas, como já demonstrado pela CGU, o ETP da contratação não apresentou possíveis alternativas à contratação de uma ferramenta de BI que atendesse às necessidades identificadas no combate à fraude de benefícios, além disso, o estudo não avaliou contratações de soluções similares já realizadas pelo próprio órgão ou por outros órgãos/entidades da APF, e tampouco avalia diferentes soluções de BI disponíveis no mercado que atendessem aos requisitos da contratação, conforme prevê o art. 12, II, a) e c), da IN 4/2014/SLTI/MP (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 123, p. 107-111).

228. Os elementos coligidos pelos trabalhos de fiscalização do TCU permitem construir a convicção de que essa indicação indevida direcionou a contratação. Coube ao responsável justificar sua conduta de homologar o PE SRP 24/2016, assinar a ARP 26/2016 e os Contratos 28/2016 e 4/2017, contendo indicação indevida de marca, prática vedada consoante os dispositivos arrolados e a jurisprudência desta Corte, a fim de desfazer o liame que o liga a essa irregularidade, o que até o momento desta análise, não se verificou.

229. Da não violação da Lei 8.666/1993, art. 43, VI, com ato ordinário inerente ao cargo. Veja-se o dispositivo:

‘Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...)

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.’

230. Entende-se que a homologação de procedimento licitatório é ato por meio do qual ratifica-se todo o procedimento, conferindo a seus atos a aprovação necessária para que se produzam

os efeitos jurídicos consequentes. Consiste em exame, pela autoridade competente, dos atos desse procedimento, verificando se estão todos em ordem, homologando-o se assim for. Encontrados vícios, saneia-se o procedimento, se cabível; ou, não sendo possível seu saneamento, anula-se. Ainda, por razões de interesse público fundamentado, também é possível sua revogação. No caso em tela, presentes os vícios nos documentos daquele pregão, a homologação praticada pelo responsável fora irregular, bem como a assinatura dos documentos decorrentes.

231. Do atendimento da CGU ao comprometimento do MTb de realizar a contratação com parcimônia, com cessação da recomendação de suspensão do processo licitatório. O argumento carece de qualquer sustentação fática pelos motivos a seguir discriminados.

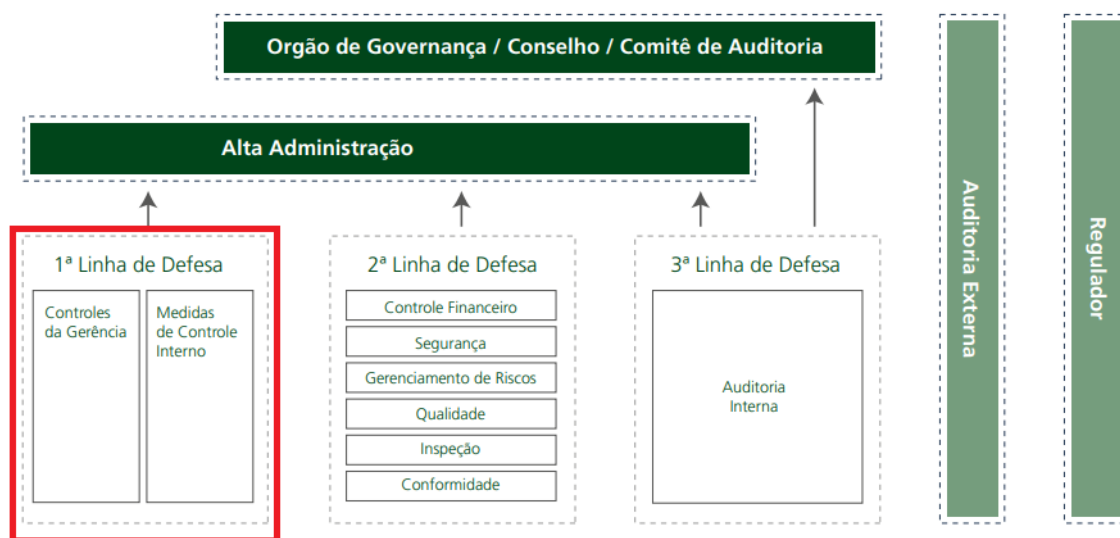
232. Primeiro, as recomendações da CGU para suspender o processo licitatório não cessaram, tendo sido reiteradas ao longo de sua execução, segundo afirmado pela própria defesa do responsável. Inclusive, o relatório final de grupo de trabalho instituído no âmbito do próprio MTb confirmou apontamentos da CGU, a exemplo (i) da ausência de estudos aprofundados que justificassem o dimensionamento da ferramenta contratada (quantidade de licenças); e (ii) da imprecisão do item contratado e a necessidade de avaliação preço da aquisição de cada item em separado (plataforma Antifraude e licenças e serviços de manutenção).

233. Segundo, por 'parcimônia' entende-se daquilo que é parco, ou do ato ou hábito de economizar, de despender moderadamente. As irregularidades em análise nesta TCE dão conta, com efeito, de seus antônimos: desperdício, prodigalidade, evidenciados pelo superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços, bem como pelas estimativas de preços muito superiores aos preços de mercado, que contribuíram para a materialização de danos ao Erário da ordem de milhões de reais; em outras palavras, do desperdício de recursos públicos. Em face disto, não há elementos nos autos que permitam afirmar que houve parcimônia no âmbito das contratações em tela, nem tampouco que a conduta do responsável teria sido pautada pelo princípio da segurança jurídica.

234. Da homologação, adjudicação e assinatura da Ata de Preços pelo responsável como medidas de rito procedimental regular: descalçada de substrato fático, a afirmação de que não teria havido qualquer recomendação ou contestação ao processo resta insubsistente, conforme contestam os repetidos alertas emitidos pela CGU, relatados pela própria defesa do responsável, aí incluído o Relatório de Auditoria - CGU 201700114 (peça 12).

235. Ainda sobre esse ponto, mesmo que não tivesse havido qualquer recomendação ou contestação acerca do processo licitatório, era dever do responsável analisar os documentos do planejamento da contratação, somente homologando o pregão e assinando os documentos em tela caso inexistissem irregularidades. Nesse sentido, impende ressaltar que os gestores têm um papel ativo no gerenciamento eficaz de riscos e controles, fazendo parte da primeira linha de defesa de uma organização, como pontuado no Referencial de Combate a Fraude e Corrupção - 2ª edição, publicado pelo TCU (<https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>, acesso em 13/7/2023, p. 21-22; grifos acrescidos):

Figura 4. Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa do gerenciamento eficaz de riscos e controles



Fonte: IIA (2013)

‘A primeira linha de defesa é composta pelos controles internos operacionais, dos gestores e diretos sobre as atividades. Os gestores detêm os riscos do negócio e os gerenciam. Eles são responsáveis por implementar medidas de controle preventivas, detectivas e corretivas nos processos sob sua responsabilidade, para manter um controle interno efetivo. Os gestores devem identificar, avaliar e controlar os riscos, contribuindo para melhorar o cumprimento das políticas internas e assegurando que as atividades desenvolvidas sejam compatíveis com os objetivos da organização.

Gestores e suas medidas de controle representam a primeira linha de defesa, por estarem mais próximos da execução das atividades cotidianas da organização. É por isso que eles têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a esses problemas. Como decorrência disso, são os responsáveis por definir e implementar os controles necessários.’

236. E, quanto à declaração de que não caberia ao responsável ‘sobrepôr-se’ aos procedimentos anteriores à sua nomeação, depreende-se que este entende a figura do ‘gestor público’ como alguém que não dispusesse de qualquer autonomia para agir ou decidir, compungido a aceitar sem questionar as decisões tomadas previamente por outros gestores ou empresas. Nessa toada, a responsabilidade do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do MTb nessa contratação se resumiria a dar prosseguimento ao processo, sem qualquer julgamento, de modo que a homologação do pregão, e a assinatura da ata de registro de preços e dos contratos nada mais seriam que uma inevitabilidade, consequência de decisões que não lhe diriam respeito. Ao contrário disso, espera-se do gestor maior zelo no cuidado da coisa pública, e não assumir como verdadeira toda e qualquer informação a ele disponibilizada, especialmente quando se referir à legitimidade do pagamento de milhões de Reais.

237. Realizadas as análises dos argumentos apresentados, esclarece-se, ainda, que, quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram indicadas e evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a atuação do responsável, impelindo-o às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização.

238. E, para fins de sancionamento do responsável, entendem-se presentes nas irregularidades a ele atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de



uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, consoante dispositivo da LINDB, art. 28, conforme referencial à Subseção C.1.

239. Por todo o exposto, rejeitam-se todas as razões de justificativa.

C.9. Do Sr. Arodi de Lima Gomes (audiência)

240. O responsável – Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos, da Consultoria Jurídica do MTb – foi chamado em audiência em razão das seguintes condutas, constantes do item 350.1.5.6 da peça 40:

a) Conduta 1: emitir pareceres jurídicos por intermédio dos quais considerou regular a contratação da B2T, recomendar que fosse decretada a nulidade dos atos instrutórios dos grupos de trabalho instituídos no âmbito do MTb para avaliar apontamentos de superfaturamento e recomendações da CGU e recomendar revogação de decisão anterior da Pasta do Trabalho que desautorizava novos pagamentos à empresa B2T, favorecendo a continuidade da contratação, apesar das irregularidades previamente apontadas pela CGU. Dispositivos violados: art. 11, I e II, da Lei 8.429/1992 e Jurisprudência do TCU (Acórdão 1380/2011-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro);

b) Conduta 2: exarar expedientes com interpelações e pedidos de explicações cujo teor extrapolava as funções no âmbito da Conjur/MTb, se assemelhando às de um gestor de contrato. Dispositivos violados: art. 11, I e II, da Lei 8.429/1992;

c) Conduta 3: produzir documentos que não levam a assinatura do Consultor-Jurídico junto ao Ministério à época, Sr. Ricardo Santos Leite, apesar de a CGALC/Conjur-MTB, cujo titular era o Sr. Arodi, ser subordinada à Consultoria Jurídica da Pasta do Trabalho. Dispositivos violados: art. 11, II, da Lei 8.429/1992;

d) Conduta 4: não dar publicidade dos documentos produzidos pelo responsável visto que não foram lançados ou não tiveram acesso franqueado aos integrantes da AGU no sistema 'Sapiens', onde formalmente devem ser publicados todos os pareceres da AGU, quando não tratam de questões que envolvem sigilo. Dispositivos violados: art. 11, IV, da Lei 8.429/1992.

C.9.1. Síntese da resposta

241. As razões de justificativa do responsável foram apresentadas às peças 195-201; a peça 195 faz remissão às demais. Ao final, solicitou (p. 57-58):

a) Oficiar à Advocacia-Geral da União para que encaminhe cópia eletrônica do NUP 46069.001310/2017-12 que está no Sistema Sapiens, tendo em vista que não é possível para qualquer membro da AGU retirar processos ou documentos de processos que o integram. Só é possível a inclusão, mas não a exclusão. Tal processo é imprescindível à defesa ora colacionada, pois tem o histórico fático e jurídico de todo o trabalho feito no casu sub examine e várias peças aqui colacionadas foram retiradas de tal processo administrativo;

b) a designação de audiência pessoal com o Ministro Relator, para sanar possíveis dúvidas sobre o trabalho jurídico efetivado pelo Peticionário no caso em tela; e

c) por fim, excluir o peticionário desse processo administrativo, tendo em vista que obrou sempre no estrito cumprimento do mister público.

242. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes razões de justificativa.

243. Relatou primeiramente passagens de sua vida funcional.

244. Tratando da documentação enviada ao Tribunal que serviu como peça vestibular, afirmou a ausência de prova no processo em relação ao responsável, que deveria ter sido ouvido previamente e que só poderia ser investigado pela AGU. Pontuou que a conclusão dos trabalhos de



PAD junto ao MTb, constante do Ofício 155/CORREG/SE/MTb [peça 15, tratou do Processo - CGU 00190.110518/2018-06], foi remetida ao TCU sem passar pelo crivo do contraditório e a ampla defesa dos investigados, aí incluído o responsável. Segundo a defesa, tal documentação somente poderia ter sido enviada pelo Ministro do Trabalho e 'não por um simples presidente de comissão de PAD' e, por isso, não poderiam servir de prova.

245. Prosseguindo, passou a relatar o Processo - MTb 46069.001310/2017-12, para contratação de empresa que combatia fraudes no sistema de seguro-desemprego [contratos 28/2016 e 4/2017].

246. Justificou que as manifestações jurídicas de sua autoria a respeito de auditorias da CGU sobre o PE SRP 24/2016 não careceriam de aprovação do Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho porque estariam submetidas diretamente ao Ministro de Estado. Elencou portarias emitidas no âmbito desse ministério que delegaram competência exclusiva à sua coordenação para tratar de temas relativos a auditorias da CGU, notadamente em relação ao pregão referido – Portaria MTb 1.061, de 19/9/2017 [peça 199]; Portaria MTb/Conjur 2, de 22/9/2017; Portaria MTb 1.203, de 16/11/2017 [peça 200] – e referenciou ofício enviado pelo Conjur a delegada da Polícia Federal em 14/8/2018, em que se tratou do tema [peça 197]. Pontuou que não atuara no PE SRP 24/2016. Também afirmou que tal centralização de competências ao cargo que ocupava visara uniformizar o recebimento e emissão de informações, bem como orientar o cumprimento de recomendações de órgãos de controle sobre os contratos, conforme aviso enviado à CGU, de 27/9/2017.

247. Passou a tratar do grupo de trabalho instituído para discutir a contratação da empresa B2T, de Relatório de Auditoria - CGU 201700114, do objetivo da contratação.

248. Relatou sua oferta de 'embargos de declaração' em resposta ao Relatório de Auditoria - CGU 201700114, ao qual juntou relatório da Dataprev, que teria demonstrado o acerto do Ministério na contratação da ferramenta antifraude.

249. Cuidou, a seguir, do Parecer 2/2017/CGALC/CONJUR/MTb e de tentativa de instauração de procedimento conciliatório junto à AGU por este; em seguida, da Cota 004/017/CGALC/CONJUR-MTB e, após, do Parecer 00157/2018/CONJURMTB/CGU/AGU. Salientou (i) que tais manifestações teriam sido feitas mediante provocação de autoridade competente; (ii) a independência técnica de opiniões jurídicas emitidas por advogado público no seu exercício; (iii) a eficácia da aquisição do sistema antifraude; (iv) a comunicação de suspensão da operação do sistema decorrente do não pagamento de parcelas e os consequentes prejuízos estimados dela decorrentes; (v) a adoção de sistema similar da contratada por outros órgãos; e (vi) os esforços jurídicos envidados pelo responsável para manter o sistema antifraude em funcionamento.

250. Repetiu relatos sobre tentativa de conciliação junto à AGU, em especial acerca do parecer da Dataprev em resposta ao Relatório de Auditoria - CGU 201700114. Retomou passagens de sua vida funcional até sua nomeação para a Secretaria-Geral da Presidência da República, salientou a não renovação de contrato e lamentou que as licenças adquiridas não estejam mais sendo usadas.

251. Seguindo, ao discorrer da advocacia pública, realçou a essencialidade da advocacia, sua importância para administração pública, sua imprescindibilidade e a liberdade no exercício da profissão, o pressuposto para responsabilização de parecerista somente em caso de dolo ou erro grosseiro segundo a LINDB, art. 28. Para isso, arrolou dispositivos correlatos da CF/1988, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB), do Decreto-Lei 4.657/1942 (i.e., LINDB), do Código do Processo Civil, da doutrina e da jurisprudência.

252. Salientou, por fim, que, na contratação ora em exame, não foi constatada qualquer irregularidade passados mais de 4 anos de seu término (investigações administrativas e policiais em andamento), que a operação do sistema bloqueava R\$ 900.000,00 em operações fraudulentas no



seguro-desemprego por dia, seu cumprimento do dever funcional, inexistência de dolo, má-fé, desonestidade ou erro grosseiro em suas manifestações jurídicas no Processo - NUP 46069.001310/2017-12 [processo que conteria todo o trabalho jurídico do responsável, consoante afirmação à p. 4, e que estaria no Sistema Sapiens, conforme pedido à p. 57-58].

C.9.2. Análise

253. Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação ao responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para a seguinte irregularidade a ele atribuída:

a) 6. Atos de gestão e pareceres jurídicos que permitiram a continuidade da contatação [contratação] e realização pagamentos à empresa contratada, e descontinuidade de apuração interna no MTb (p. 138-140);

254. Remete-se também ao sumário de condutas do responsável constante daquela peça (p. 60; grifos removidos):

322.1. Procurador Federal. Exerceu, entre 12/12/2016 a 15/6/2018, o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos, da Consultoria Jurídica do MTb. A portaria 1.203, de 16/11/2017, da lavra do Ministro do Trabalho, determinou que a Coordenação-Geral de Análise de Licitações respondesse, com exclusividade, quaisquer solicitações de informação oriundas de órgãos externos a Pasta, quando referentes à contratação por meio do Pregão Eletrônico 24/2016. Posteriormente, em 8/12/2017, o responsável foi designado para exercer o encargo de substituto eventual do Consultor Jurídico do Ministério e, em 22/12/2017, recebeu delegação de competência para assinar manifestações jurídicas, com exclusividade, em caráter definitivo e de forma conclusiva no âmbito da Conjur/MTb.

322.2. Emitiu os Pareceres Jurídicos 2/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 18/10/2017, que considerou regular a contratação da B2T, 157/2018/ CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 3/4/2018, que recomendou decretar a nulidade dos atos instrutórios dos grupos de trabalho instituídos no âmbito do MTb para avaliar apontamentos de superfaturamento e recomendações da CGU, e a COTA 4/2017/CGALC/CONJUR/ MTB/CGU/AGU, de 23/11/2017, que recomendou a revogação de decisão anterior da Pasta (Memorando Circular 05/SE/MTb, de 12/4/2017) que desautorizava novos pagamentos à empresa B2T, até a conclusão dos trabalhos dos grupo de trabalho nomeados para tratar das recomendações da CGU.

322.3. Com base nesses pareceres, o então Secretário-Executivo do MTb [Sr. Helton Yomura], por intermédio do Memorando-Circular 25/2017/SE/MTb, revogou o Memorando Circular 5/SE/MTb, o que permitiu a liberação de novos pagamentos à empresa B2T, apesar das recomendações da CGU em sentido contrário.

322.4. Como apontado pelo relatório da Comissão de Inquérito, a atuação do órgão jurídico deveria ser limitada a opinar sobre aspectos legais da contratação, entretanto, os diversos expedientes exarados, com interpelações e pedidos de explicações por parte do Sr. Arodi, comprovam que sua atuação extrapolava as funções no âmbito da Conjur/MTb, se assemelhando a gestor de contrato.

322.5. Por fim, chama atenção o fato de que os documentos produzidos pelo responsável não contêm a assinatura do Consultor Jurídico junto ao Ministério, Sr. Ricardo Santos Leite; no entanto, a CGALC/Conjur-MTB, cujo titular era o Sr. Arodi, é subordinada à Consultoria Jurídica da Pasta do Trabalho. Ademais, os documentos não foram objeto de devida publicidade, visto que não foram lançados ou tiveram acesso franqueado aos integrantes da AGU no sistema 'Sapiens', onde formalmente devem ser publicados todos os pareceres da AGU, quando não tratam de questões que envolvem sigilo.



255. Preliminarmente, saliente-se que os pareceres jurídicos de autoria do responsável, referenciados no seu chamamento em audiência, encontram-se nos anexos do Ofício 155/CORREG/SE/MTb, enviado pela Corregedoria do MTb ao TCU, referente ao PAD - MTb 00190.110518/2018-06, à peça 16:

a) Parecer 2/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 18/10/2017 (peça 16, p. 91-109): considerou regular a contratação da B2T;

b) COTA 4/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 23/11/2017 (peça 16, p. 112-115): recomendou a revogação de decisão anterior da Pasta (Memorando-Circular 5/SE/MTb, de 12/4/2017) que desautorizava novos pagamentos à empresa B2T, até a conclusão dos trabalhos dos grupos de trabalho nomeados para tratar das recomendações da CGU; essa revogação foi, em seguida, realizada por meio do Memorando-Circular 25/2017/SE/MTb, de 28/11/2017, expedido pelo então Secretário-Executivo do MTb, Helton Yomura; e

c) Parecer 157/2018/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 3/4/2018 (peça 16, p. 110-111): recomendou decretar a nulidade dos atos instrutórios dos grupos de trabalho instituídos no âmbito do MTb para avaliar apontamentos de superfaturamento e recomendações da CGU.

256. Da ausência de prova, de integração do polo passivo em TCE e da legitimidade para representar ao TCU: os argumentos do responsável não merecem prosperar. Esclarece-se que as evidências das condutas inquinadas do responsável constituem meios de prova e encontram-se carreadas aos autos e referenciadas em seu chamamento em audiência, aí incluído o Ofício 155/CORREG/SE/MTb (peça 15) referido pela defesa.

257. Realça-se a competência do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, para o exercício do controle externo, conforme Constituição Federal/1988 (CF/1988), arts. 70 e 71, de forma que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. O rito de condução de processos de TCE por esta Corte encontra-se alicerçado na Constituição Federal, na Lei 8.443/1992 e em seu Regimento Interno.

258. Outrossim, esclarece-se que a ausência de contraditório e ampla defesa na fase interna da tomada de contas especial não viola o devido processo legal, sendo este respeitado quando na fase externa, onde há oportunidade de defesa após audiência e/ou citação válida dos responsáveis. A TCE, na fase anterior ao seu encaminhamento ao TCU, possui natureza inquisitiva, destinando-se a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano. Apenas após a remessa ao TCU, pode-se falar em partes e em litígio, sendo então assegurados o contraditório e a ampla defesa (Acórdão 417/2010-2ª Câmara, Rel. Augusto Sherman). Aplicando-se tal entendimento analogicamente ao caso em tela, este é o momento processual para que o responsável exerça sua defesa em resposta ao chamamento em audiência.

259. Tornando ao ofício referido, impende ressaltar a legitimidade de comissão processante para dar conhecimento a esta Corte sobre procedimento administrativo de apuração de prática de ato de improbidade, conforme Lei 8.429/1992, art. 15: 'A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade'. Ademais, a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), em seu art. 53, expande a legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal: 'Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União'. Dessarte, não há que se falar em obrigatoriedade de envio de informações a esta Corte somente por meio da autoridade máxima do MTb.

260. Da desnecessidade de assinatura do titular da Consultoria Jurídica do MTb nos pareceres jurídicos emitidos pelo responsável em razão de delegação de competência. Acolhe-se o argumento da desnecessidade de aposição de assinatura do Consultor Jurídico do Ministério, Sr. Ricardo Santos Leite, aos pareceres jurídicos de autoria do responsável em relação a auditorias da CGU em relação ao PE SRP 24/2016, conforme delegações de competência conferidas pelas portarias trazidas pelo responsável, quais sejam: Portaria MTb 1.061, de 19/9/2017; Portaria MTb/Conjur 2, de 21/9/2017; Portaria MTb 1.203, de 16/11/2017. Transcreve-se o art. 1º da Portaria MTb/Conjur 2, expedida pelo próprio Sr. Ricardo Santos Leite (D.O.U., edição 183, Seção 2, de 22/9/2017, p. 50):

‘Art. 1º *DELEGAR competência ao Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos, Dr. ARODI DE LIMA GOMES, para assinar manifestações jurídicas, com exclusividade e em caráter definitivo, de forma conclusiva no âmbito desta CONJUR/MTb, referentes à matéria especificada na Portaria Ministerial nº 1.061, de 19 de setembro de 2017, publicada no DOU de 20 de setembro de 2017.*’ [Art. 1º *Determinar que a Coordenação - Geral de Licitações e Contratos trate de todas as auditorias promovidas pela CGU - Controladoria Geral da União no âmbito da Administração Central desta Pasta. (...)*]

261. Dos ‘embargos de declaração’ em resposta ao Relatório de Auditoria - CGU 201700114, juntado relatório da Dataprev: trata-se de argumento já refutado em análise pretérita da CGU, conforme relatório do Acórdão 274/2020-Plenário, por se tratar, segundo tal análise, de ‘estratégia para desqualificar o trabalho do órgão de controle interno e não seguir as recomendações, e serviu para ganhar tempo para sustentar os pagamentos de faturas à B2T’ (peça 7, p. 5). Veja-se parte de análise sobre o tal relatório da Dataprev (TC 022.394/2017-6, peça 128, p. 105-109, peça 129, p. 1-34), que não fora assinado por autoridade técnica sobre a matéria e sequer por qualquer técnico da área de tecnologia, análise realizada pela Comissão de Inquérito instaurada pela Corregedoria da Secretaria Executiva do então MTb e relatada no Ofício 155/CORREG/SE/MTb, de 21/12/2018 (peça 15, p. 6-8; grifos removidos):

‘10. (...) - item 4, letra “d”. Sobre a perícia realizada pela DATAPREV (DOC 20) que refutou in totum o Relatório do controle, (g.o.), como afirmado no Parecer nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, da lavra do Dr. Arodi de Lima Gomes. O relatório da DATAPREV não está assinado por todos os subscritores. O Superintendente Arquitetura e Serviços de Infraestrutura de TIC (Antônio Fernando Corso), acredita-se ser a principal autoridade técnica na matéria, não assinou o relatório técnico inquinado de “perícia” pelo Parecer [Parecer] nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU. Referido documento está assinado Dr. José Ivanildo Dias Junior (Consultor Jurídico); Hermes Palácios Dourado (Superintendente de Relacionamento com Clientes); Valéria Cristina Allemand Cotia (Assessora Diretoria) e Aluizio Stremel Filho (Assessor). (...)

12. A título de exemplo, colaciona-se o seguinte item do relatório em questão “ (fls. 27)... É possível concluir que no uso pleno do sistema antifraude, com abrangência de toda a rede de atendimento, o número de 5 CPUs licenciadas apresenta-se vantajoso para o MTb”. Essa assertiva é tão absurda que, atualmente, portanto meses depois de contratadas tais licenças, praticamente estão sem nenhum uso eis que os serviços estão sendo prestados pelo SERPRO sem necessidade da transferência da tecnologia adquirida “Plataforma Antifraude MicroStrategy” por cerca de R\$ 20.750.000,00 (vinte milhões setecentos e cinquenta mil reais), mais o suporte técnico no valor de R\$ 4.150.000,00 (quatro milhões cento e cinquenta mil reais), ou seja, o SERPRO está entregando os resultados similares aos pretendidos com sua própria tecnologia.

13. Outro ponto que causa espanto no relatório técnico da DATAPREV é a categórica assertiva de que” (fls. 34) ... Assim, está evidente e demonstrado que não há sobrepreço na Ata de Registros de Preços 26/2016 deste MTB”. Essa assertiva causa perplexidade.

14. Claramente é uma opinião distorcida, equivocada e isolada sobre o assunto posto que se contrapõe frontalmente ao Relatório de Auditoria da CGU, se opõe à minuciosa perícia realizada pelo atual Diretor de Tecnologia e Informação do Ministério do Trabalho, Dr. Gustavo Antônio Raulino de Oliveira (DOC 19) apresentada ao Grupo de Trabalho, bem como desafia o Laudo de Perícia Criminal da Polícia Federal (DOC 05), que apontou, entre outros, elevado potencial de superfaturamento na ordem de



R\$ 6.100.000,00 (seis milhões e cem mil reais) apenas levando em consideração o contrato nº28/2016 até 30/01/2017.

15. Noutro ponto, o relatório técnico da DATAPREV (fls. 34) assevera que "Ademais, a licitação relacionada ao Pregão Eletrônico que culminou na celebração da Ata de Registros de Preços 26/2016 teve concorrentes (Business To Technology Consultoria e Análise de Sistemas, Qubo Tecnologia e Sistema ME e PTV Tecnologia da Informação LTDA — EPP) e disputas de lances (Ata de Realização do Pregão — fls. 485/492 do Processo de Licitação). Fato este que acentua que o valor final da proposta vencedora está dentro dos parâmetros de mercado" (g.o).

16. Contudo, a Nota Técnica da N° 1044/SFCOPE/SFC/CGU, de 07 de fevereiro de 2017, que analisou profundamente o processo de licitação e recomendou oficialmente a suspensão do procedimento (fls. 21), ao trazer informações sobre as pessoas físicas supostamente envolvidas informa que: (...) [relatos sobre: endereço similar de empresa do Sr. João Rufino de Sales ao endereço da B2T e da Qubo; participação de empresa PTV Tecnologia da informação em 41 licitações com a empresa B2T, perdendo todas as vezes]

17. Nessa medida, no nosso entendimento o relatório técnico da DATAPREV inquinado de perícia no Parecer nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, não tem competência técnica para analisar o processo de licitação em questão. Ademais ignorou completamente os apontamentos da CGU e o Laudo Criminal da Polícia Federal. Os preços superfaturados foram identificados pela Perícia Criminal da Polícia Federal (DOC 06). A DATAPREV, estranhamente, não aborda o que poderia se entender por fraudes nos preços e equipamentos. Ainda, não faz referência sobre o produto "Plataforma Antifraude MicroStrategy" que não existe no rol de produtos fornecidos pelo desenvolvedor (DOC 08). Acredita-se que essa nomenclatura adotada pela B2T foi uma criação mental do grupo interessado em vender/adquirir um produto que não existe registro no mercado.'

262. Dos pareceres jurídicos de autoria do responsável, elaborados mediante provocação de autoridade competente. Do Ofício 155/CORREG/SE/MTb, de 21/12/2018 (peça 15, p. 4-10), do Parecer Dataprev (TC 022.394/2017-6, peça 128, p. 105-109, peça 129, p. 1-34), do Relatório de Auditoria - CGU 201700114 (peça 12), de denúncia do então Secretário-Executivo Antônio Correia de Almeida a delegado da Polícia Federal, de 6/3/2018 (TC 006.385/2019-2, peça 92; transcrita à peça 172, p. 2-7) e da análise pretérita sobre o tema (peça 40, p. 53-54), depreende-se que houve uma pressão de gestores do Ministério do Trabalho para que se realizasse os pagamentos sob suspeição, suspensos em decorrência da expedição do Memorando-Circular 5/SE/MTb, de 12/4/2017, pelo então Secretário-Executivo do MTb, Sr. Antônio Correia de Almeida.

263. Nessa toada, exsurge dos pareceres expedidos pelo responsável mais o teor de uma defesa dos pagamentos dos contratos sob suspeição em favor da empresa B2T do que de uma manifestação jurídica em defesa do interesse público. Perfilha-se análise nesse sentido, realizada pela Comissão de Inquérito instaurada pela Corregedoria da Secretaria Executiva do então MTb, em relatório produzido no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) CGU 00190.110518/2018-06, contido naquele ofício (peça 15, p. 4-10; grifos removidos e acrescidos):

'7. De início, os pareceres jurídicos da lavra do Dr. Arodi de Lima Gomes não parecem ser uma peça técnico-jurídico em defesa do interesse público. Se parecem à ferrenha atuação de um advogado em defesa dos contratos em favor da empresa B2T. Nitidamente, os Pareceres Jurídicos nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 18/10/2017 e nº 00157/2018/CONJUR-MTb/CGU/AGU de 03/04/2018, e COTA nº 0004/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 23/11/2017 (DOC 11) apresentam razoável grau de temeridade e desvio do interesse público, para dizer o menos, eis que foram direcionados para superar o Relatório de Auditoria da CGU, bem como para afastar as conclusões do Grupo de Trabalho que avaliava os contratos em questão para subsidiar a alta administração do MTb. Tais Pareceres serviram de base para viabilizar e cancelar a continuidade dos contratos com a empresa B2T e os consequentes pagamentos razão pela qual esses atos precisam ser investigados a fundo, com rigor.

8. Destaca-se, com surpresa, que tais pareceres [pareceres] não possuem assinatura eletrônica o que leva a se inferir que não foram registrados no "sapiens" Sistema oficial da Advocacia-Geral da União como exigido pela administração pública. Registre-se, que o Dr. Arodi de Lima Gomes foi nomeado mediante



Portaria nº 1.203, de 16/11/2017, do então Ministro do Trabalho, Dr. Ronaldo Nogueira, com exclusividade, autoridade responsável para responder sobre as questões envolvendo os contratos com a B2T, ou seja, foi nomeado Coordenador-Geral que se transformou num verdadeiro Gestor do contrato conforme podarias juntadas aos autos (DOC 18).

9. Seria mais seguro e prudente que o Dr. Arodi de Lima Gomes a despeito de discordar do relatório de Auditoria da CGU e das conclusões do Grupo de Trabalho, buscasse se orientar pelo Laudo Pericial Criminal da Polícia Federal. (...)

11. **Ao nosso entendimento, o relatório técnico denominado como perícia da DATAPREV (DOC 20) pelo Parecer nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, da lavra do Dr. Arodi de Lima Gomes, mais parece um relatório técnico opinativo e uma defesa da aquisição dos equipamentos para atender interesse do Grupo que estava à frente do Ministério do Trabalho.**

19. **Chama atenção ainda o fato do Parecer nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, sequer ter levado em consideração ou mencionado o relatório técnico (perícia) com diagnóstico do projeto em questão preparado pelo Técnico do Ministério do Trabalho, Gustavo Raulino, atual Diretor de Tecnologia da Informação do MTb (DOC 19). No referido relatório, cita, por exemplo, "a cláusula 4 do Contrato 28/2016 relaciona a quantidade de licenças que foram adquiridas. No cenário atual, onde apenas a SPPE tem demandas envolvidas no Projeto, especialmente as que se refere ao Seguro Desemprego, o que foi adquirido neste contrato é suficiente para suportar por muito tempo as necessidades... Diagnóstico 06: Não há necessidade de comprar novas licenças após a aquisição do contrato 28/2016. Ação Proposta: Rever a compra das novas licenças do contrato 04/2017". O Grupo interessado comprou mais três licenças ao custo de R\$ 12.150.000,00 (doze milhões cento e cinquenta mil reais) e mais três suportes técnico ao custo anual de R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais). (...)**

23. **Contudo, apesar dos esforços dos servidores do Ministério do Trabalho que compunham o Grupo de Trabalho com depoimentos, perícias e outros documentos com intuito de subsidiar tomada de decisão no interesse público, o Dr. Arodi de Lima Gomes, por meio do parecer nº 02/2017/CGALC-MTb/CGU/AGU (DOC 10) determinou a nulidade de todos os atos realizados, incluindo a perícia (DOC 19) realizada pelo hoje Diretor de Tecnologia do MTb. O exaustivo trabalho dos membros dos Grupos de Trabalho se tornou obstáculo aos interessados em prosseguir com as contratações.'**

264. De se ressaltar, ainda, a abertura de sindicância administrativa – tal pedido foi um dos objetos de análise do Parecer 2/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 18/10/2017 – em desfavor do ex-Secretário-Executivo do MTb, Sr. Antônio Correia de Almeida, cuja atuação fora aquela esperada de gestores probos, qual seja, a de cautela face às irregularidades apontadas pela CGU, conforme documentos carreados aos autos. Segundo tais documentos, por meio do Memorando-Circular 5/SE/MTb, de 12/4/2017, ele determinara a instauração de grupos de trabalho para apuração das irregularidades elencadas pela CGU e reavaliação da contratação, e suspendera os pagamentos sob suspeita até a elicitação dos fatos, evidenciando zelo no resguardo ao Erário. Deduz-se que, por se recusar a revogar esse memorando, fora acusado de prevaricação e ameaçado com o dever de restituir os danos ao Erário que supostamente poderiam decorrer da suspensão de execução do contrato pela contratada. Ato contínuo, fora revogado o referido memorando, anulados os atos dos grupos de trabalho instituídos e autorizados os pagamentos sob suspeita, por meio do Memorando-Circular 25/2017/SE/MTb, de autoria do então Secretário-Executivo, Sr. Helton Yomura (TC 022.394/2017-6. peça 128, p. 50), conforme recomendado por pareceres do responsável ora em análise.

265. Da advocacia pública e da responsabilização de parecerista em caso de dolo ou erro grosseiro. Conforme a jurisprudência do TCU – Acórdãos 1.898/2010, 1.536/2004, 512/2003, 190/2001, todos do Plenário – nos casos em que o parecer técnico ou jurídico, por dolo ou culpa, induzir o gestor à prática de irregularidades, a responsabilização deve recair não apenas sobre o gestor, mas também sobre o parecerista. E, ao emitirem pareceres desprovidos de fundamentação adequada, favoráveis a contratações manifestamente ilegais, os assessores jurídicos assumem responsabilidade solidária pela irregularidade. Em trecho do voto do Acórdão 512/2003-Plenário

(relator Min. Walton Alencar Rodrigues), a responsabilização de parecerista jurídico no âmbito é desdobrada, distinguindo-se a realizada no âmbito do exercício profissional da advocacia (Lei 8.906/1994) e a responsabilização referente à regularidade da gestão da despesa pública (Lei 8.443/1992; grifos acrescidos):

‘A responsabilidade do advogado, autor de parecer jurídico, deve ser desdobrada em pelo menos duas esferas distintas. Na primeira, a responsabilidade do advogado pelo exercício profissional da advocacia, na qual caberia ao Conselho Seccional da OAB, nos termos do art. 32 da Lei 8.906/94, a aplicação das sanções disciplinares, como censura, suspensão, exclusão e multa nas hipóteses discriminadas no Estatuto da Advocacia, sem exclusão da jurisdição comum, perante as autoridades judiciais competentes. Na segunda, a responsabilidade imputada ao autor do parecer jurídico está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa pública, disciplinada pela Lei 8.443/92, cuja fiscalização se insere na competência deste Tribunal.’

266. Ademais, como apontado pelo relatório da Comissão de Inquérito, a atuação do órgão jurídico deveria ser limitada a opinar sobre aspectos legais da contratação. Entretanto, os diversos expedientes exarados, com interpelações e pedidos de explicações por parte do responsável, comprovam que sua atuação extrapolava as funções no âmbito da Conjur/MTb, se assemelhando a um gestor de contrato.

267. Dessa forma, entende-se que a expedição desses pareceres pode ser enquadrada como erro grosseiro, nos termos do art. 28, do Decreto-Lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, pois poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado, conforme restou balizado no voto condutor do Acórdão 2.391/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

268. Dos pedidos: afiança-se que, segundo a processualística do TCU em TCE, este é o momento processual para o responsável produzir e carrear aos autos, em forma documental, todas as evidências de que disponha para corroborar suas razões de justificativa e desfazer o liame que o liga à irregularidade imputada; aí incluídas oitivas de testemunhas, perícias e documentos que julgar pertinentes. Concluída a instrução e manifestada a opinião da unidade técnica, manifestando ou não o Ministério Público de Contas, resta apenas o julgamento por este Tribunal.

269. Assevera-se que não há previsão legal ou regimental na processualística de controle externo para a produção de provas testemunhais, ou quaisquer outras que não possam ser reduzidas à forma documental, conforme o Regimento Interno do TCU, art. 162. Ao contrário do Poder Judiciário, o Tribunal não está aparelhado para a produção de provas a partir de depoimentos pessoais, oitiva de testemunhas, acareações, audiências de instrução e julgamento, perícias etc. Destaque-se ainda que a produção de provas periciais e testemunhais não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é apenas subsidiária. A jurisprudência do TCU deixa essa questão pacificada, a partir de diversos precedentes uníssomos (Acórdão 1.703/2020-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman; 10.941/2018-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; 1.292/2018-1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.491/2016-1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar; 3.221/2013-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 3.988/2010-1ª Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira).

270. Inobstante isso, é facultada a sustentação oral por ocasião do julgamento do processo, na forma do Regimento Interno do TCU, art. 168, pessoalmente, ou por procurador constituído, advogado ou não, desde que requerida até quatro horas antes do início da sessão.

271. Esclarece-se também que, quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram indicadas e evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a atuação do responsável, impelindo-o às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento do responsável, entendem-se presentes nas irregularidades a ele



atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, consoante dispositivo da LINDB, art. 28, conforme referencial à Subseção C.1.

272. Por fim, ressalte-se que restou esclarecida a competência do responsável para assinar pareceres em caráter conclusivo no âmbito do PE SRP 24/2016, sem a assinatura do titular da Consultoria Jurídica do MTb, acima evidenciada, referente à conduta 3, constante de sua responsabilização à peça 40, p. 77, item 350.1.5.6.

273. Por todo o exposto, acolhem-se parcialmente as razões de justificativa, mantida a responsabilização atribuída ao responsável.

C.10. Do Sr. Helton Yomura (audiência)

274. O responsável – Secretário-Executivo do MTb – foi chamado em audiência em razão da seguinte conduta, constante do item 350.1.5.7 da peça 40:

a) Conduta: emitir, em 28/11/2017, na qualidade de Secretário-Executivo do MTb, o Memorando-Circular 25/2017/SE/MTb, que declarou a nulidade dos grupos de trabalho instituídos pelas Portarias Ministeriais 365 e 483, de 2017, para avaliar as irregularidades apontadas pela CGU em relação à ARP 26/2016, e revogou o Memorando Circular 5/SE/MTb, de 12/4/2017, o que possibilitou o pagamento de saldos do Contrato 28/2016 e pagamentos referentes ao Contrato 04/2017, apesar dos apontamentos de superfaturamento e de recomendações da CGU em sentido contrário. Dispositivos violados: art. 10, V e XII, da Lei 8.429/1992.

C.10.1. Síntese da resposta

275. As razões de justificativa do responsável foram apresentadas à peça 188.

276. Ao final, solicitou (p. 31-32):

A) seja providenciada a Cópia dos Pareceres Jurídicos assinados pelo Procurador Federal Sr. Arodi de Lima Gomes;

B) arrolar, como testemunha, o sr. Procurador Federal Arodi de Lima Gomes, em virtude dos Pareceres referentes ao Processo de Licitação 28/2016, da empresa B2T. São eles: a/ Parecer 2/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU de 18/10/2017; b/ Parecer 157//CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 3/4/2018, e COTA 4/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 23/11/2017;

C) a inclusão nos Autos da cópia do Processo 46069.002046/2017-26 (não sabemos se está avulso ou apensado) em que há provas do pedido de prorrogação do Contrato 4/2017 para o exercício de 2018 e que não foi autorizado pelo Ministro Helton Yomura;

D) a inclusão nos Autos da cópia do Processo 46000.006482-2017-69 – Empresa B2T ameaça paralisar serviço por falta de pagamento. Neste processo, está apensado o processo 46069.001844/2017-31 onde a empresa B2T também faz cobrança ao MTb pelos serviços prestados. Há ainda o processo 46069.002028/2017-44 (não sabemos se está avulso ou apensado) onde a empresa B2T também faz cobrança ao MTb pelos serviços prestados;

E) a inclusão do ex-funcionário Túlio Ostílio neste processo ou, subsidiariamente, a sua oitiva como testemunha; e

F) a oitiva, como Testemunha, do Ministro Wagner do Rosário em virtude do Ofício enviado de nº 138/SE/MTb, cuja cópia nós não temos.

277. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes razões de justificativa.

278. Relatou o objeto da TCE, razões que a embasaram, datas de sua nomeação como Secretário-Executivo e como Ministro do Trabalho, identificação de gestores nomeados por ele,



vigência do Contrato 4/2017 (de 30/3/2017 a 29/3/2018), assinatura da aquisição da plataforma em 2016, valor pago de benefícios de Seguro-desemprego em 2017, investigação da Polícia Federal (Operação Gaveteiro) – que não teria implicado o responsável.

279. Defendeu, a seguir, que, ainda que o processo de contratação em tela tenha sido realizado para ‘dar causa a direcionamentos’, os pagamentos realizados pelo responsável não poderiam ser considerados ilícitos, pois o contrato teria sido adimplido, bem como teriam sido maiores os riscos de dano ao Erário decorrentes ‘da possibilidade majorada de fraudes nos pagamentos dos benefícios do Seguro-desemprego’ caso as parcelas do contrato não tivessem sido pagas.

280. Continuado, afirmou que, em não havendo qualquer tipo de enriquecimento ilícito, nem de qualquer vantagem auferida em razão dos Contratos administrativos em tela, não haveria razão para condenar o responsável.

281. Repisou, então, seus argumentos trazidos em preliminar, bem como trouxe informações sobre a fase interna da contratação, situação de adimplemento dos Contratos 28/2016 e 4/2017, taxas de desemprego em 2017 e a necessidade de eliminação de riscos de fraude no pagamento de seguro-desemprego, bem como etapas da fiscalização realizada pela CGU e pelo TCU.

282. Transcreveu trechos do ‘Relatório – Processo TC 022.394/2017-6’ [relatório do Acórdão 274/2020-Plenário, à peça 7] e salientou que o responsável não fora citado naquele momento.

283. Reiterou os argumentos sobre a necessidade de pagamento de prestações de contrato adimplido, que, segundo a defesa, não poderia ser considerado ilícito, em vista do risco de suspensão desse contrato e do sistema de detecção de fraudes no pagamento de seguro-desemprego.

284. Declarou que sua decisão pelos pagamentos de parcelas vencidas e pela revogação dos atos referentes aos grupos de trabalho (Memorando Circular 25/2017/SE/MTb, de 28/11/2017) teria sido escorada nos seguintes pareceres jurídicos de autoria do Procurador Federal Arodi Lima [Sr. Arodi de Lima Gomes, também responsável]: (i) Parecer 2/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 18/10/2017; (ii) COTA 4/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 23/11/2017; (iii) Parecer 157/2018/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 3/4/2018. Informou que não dispõe desses pareceres e requereu sua juntada por esta Corte.

285. Declarou o envio do Ofício 138/SE/MTb para Ministro da CGU, de que também não dispõe, a fim de dirimir dúvidas sobre os Contratos 28/2016 e 4/2017, nomeando o referido ministro como testemunha nestes autos.

286. Relatou sobre pedido de resolução consensual de conflitos entre a CGU e o MTb, em 30/10/2017, que fora negado em 15/1/2018.

287. Repisou o argumento de apenas ter feito pagamento de contrato adimplido, relatou ter arquivado pedido de compra da contratada em 2018 e a existência de pareceres jurídicos enfatizando a legitimidade de contrato administrativo. Citando trecho de voto de acórdão do Tribunal, defendeu a nomeação para cargo de confiança do também responsável Mikael Tavares Medeiros, de apenas 19 anos.

288. Voltou a relatar etapas da contratação, em que a Dataprev teria dado parecer favorável, enviando-o à CGU.

289. Afirmou que relatório da SecexPrevi [SecexPrevidência] do TCU teria indicado o risco de interrupção do processo de identificação de fraudes, e, por isso, os pagamentos realizados pelo responsável teriam se justificado.



290. *Tratou a seguir de políticas públicas e competência discricionária do gestor público. Depois de colacionar definições de 'política pública', justificou os pagamentos [decorrentes da expedição do Memorando-circular 25/2017/SE/MTb] em razão da execução de uma política pública em andamento de controle de fraudes nos pagamentos do seguro-desemprego. Nesse sentido, alegou que os serviços prestados pela B2T teriam sido um serviço público, e repetiu os argumentos de que havia o risco de a B2T suspender a execução do contrato se não fossem pagas as parcelas vencidas, de que se escorara em pareceres jurídicos, bem como da necessidade de nomear funcionários para ocupar funções relacionadas aos pagamentos, cujos ocupantes anteriores teriam pedido exoneração. Acrescentou também que haveria um dever de quitar um débito por parte do MTb.*

291. *Repetiu o argumento de que teria baseado suas decisões em pareceres jurídicos, ao dissertar sobre a vinculação dos pareceres jurídicos dos procuradores federais.*

292. *Citou jurisprudência desta Corte acerca do erro grosseiro e questionou como teria cometido erro grosseiro, uma vez que os serviços já teriam sido prestados. Repetiu os argumentos sobre o dever de pagar os serviços, de nomear gestores para o andamento dos contratos, de não renovação de contrato com a B2T no exercício de 2018, e de se basear em parecer jurídico.*

293. *Por fim, ao discorrer sobre a busca da verdade material, defendeu que, uma vez que o processo desta TCE ainda estaria na fase de instrução, pediu vênica para a juntada de provas, o que seria necessário para se alcançar a verdade dos fatos.*

C.10.2. Análise

294. *Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação ao responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para a seguinte irregularidade a ele atribuída:*

a) 6. *Atos de gestão e pareceres jurídicos que permitiram a continuidade da contratação [contratação] e realização pagamentos à empresa contratada, e descontinuidade de apuração interna no MTb (p. 140-141).*

295. *Remete-se também ao sumário de condutas do responsável constante daquela peça (p. 63).*

296. *Da regularidade dos pagamentos em razão de adimplemento contratual e do maior risco de fraudes nos pagamentos de seguro-desemprego se tais pagamentos não fossem realizados:*

297. *Primeiro, assevera que um suposto adimplemento contratual não confere legalidade ao pactuado quando tal instrumento encontra-se eivado de irregularidades, situação agravada quando estas foram apontadas previamente pela CGU, consoante ocorrido nas contratações em tela.*

298. *Segundo, deduz-se, a partir de seu argumento, que o responsável teria comparado os potenciais danos ao Erário causados (i) pelos pagamentos irregulares dos contratos e (ii) pelas fraudes no pagamento de benefícios de seguro-desemprego consequentes do não pagamento das parcelas contratuais. Assim, o responsável teria selecionado o menor dentre esses danos. Contudo, não foram encontradas quaisquer evidências a sustentar essa tese. Por outro lado, o que se tem bem embasado em evidências é o fato de que o responsável, por meio de despacho de sua autoria, autorizara pagamentos de saldos do Contrato 28/2016 e do Contrato 4/2017, apesar dos apontamentos de superfaturamento e de recomendações da CGU em sentido contrário.*

299. *Da ausência de enriquecimento ilícito e de auferimento de vantagem pelo responsável como condições suficientes para sua não condenação em TCE:* *de pronto, explica-se que tais circunstâncias não têm o condão de afastar a jurisdição desta Corte. Neste sentido, realça-se a competência do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, para o exercício do controle externo, conforme Constituição Federal/1988 (CF/1988), arts. 70 e 71, de forma que prestará contas qualquer*



pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

300. Dessarte, esclarece-se ao responsável – que não foi citado, mas apenas chamado em audiência – que a obrigação de ressarcimento do dano ao Erário, em TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem. Neste sentido, veja-se a CF/1988:

‘Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)’

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;’

301. O rito de condução de processos de TCE por esta Corte encontra-se alicerçado na Constituição Federal, na Lei 8.443/1992 e em seu Regimento Interno.

302. Da não menção ao responsável no relatório do Acórdão 274/2020-Plenário: o Acórdão 274/2020-Plenário conheceu da Representação TC 022.394/2017-6, considerando-a procedente, e apensou-a à consequente TCE constituída (este processo). Assevera-se que a quantificação dos débitos e a identificação dos responsáveis no âmbito desta TCE não se encontram limitadas ao rol inicial de responsáveis constantes daquela representação. Tratou-se de um ‘ponto de partida’ para se alcançar a verdade material, embasando-se em medidas saneadoras disponíveis a esta Corte, a exemplo da audiência e da citação de responsáveis, conforme Regimento Interno, art. 157.

303. Nesse sentido, orienta-se que as apurações e conclusões alcançadas, até então, naquela representação não têm o condão de vincular a atuação do TCU, nem de delimitar quem deve ou não integrar o polo passivo de responsabilização. O fato de o responsável não ter sido mencionado num dado momento processual, no âmbito de processo predecessor deste, não cria qualquer impedimento para que ele seja responsabilizado por conduta irregular identificada pelo Tribunal num mesmo objeto de fiscalização em momento posterior, tendo em vista que a responsabilidade imputada ao responsável decorre do fato de que a ele recai a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõem a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e o Decreto-Lei 200/1967, art. 93.

304. Da decisão pelos pagamentos de parcelas vencidas e pela revogação dos atos referentes aos grupos de trabalho escorada em pareceres jurídicos; e do envio de ofício a Ministro da CGU: sobre o Memorando-Circular 25/2017/SE/MTb, de autoria do responsável, vejam-se informações coletadas pela CGU e elencadas no relatório do Acórdão 274/2020-Plenário (peça 7, p. 5):

‘Por fim, informa a CGU que o Memorando-Circular 25/2017/SE/MTb ([TC 022.394/2017-6] peça 128, p. 50) revogou o Memorando-Circular 05/2017/SE/MTb ([TC 022.394/2017-6] peça 71, p. 101-102 [datado de 12/4/2017, de autoria do então Secretário-Executivo Antônio Correia de Almeida]), e, por consequência, anulou os atos das comissões, como também embasou providências para viabilizar o pagamento à empresa B2T (Contratos 28/2016 e 4/2017) pela SPPE/MTb.’

305. Estas são as informações constantes dos autos, devidamente evidenciadas. O responsável, por outro lado, apenas referenciou os documentos em seu argumento, requerendo sua juntada pelo Tribunal e a oitiva de testemunhas. Como será adiante detalhado ao tratar dos pedidos do responsável, cabia a ele trazer os documentos que julgasse pertinentes, e não requerer ao Tribunal sua juntada ou a oitiva de testemunhas. Sem os referidos documentos, nada há para sustentar suas



declarações. Contudo, os pareceres de autoria do também responsável Arodi de Lima Gomes constam dos anexos do Ofício 155/CORREG/SE/MTb, enviado pela Corregedoria do MTb ao TCU, referente ao PAD - MTb 00190.110518/2018-06, à peça 16:

a) Parecer 2/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 18/10/2017 (peça 16, p. 91-109): considerou regular a contratação da B2T;

b) COTA 4/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 23/11/2017 (peça 16, p. 112-115): recomendou a revogação de decisão anterior da Pasta (Memorando-Circular 05/SE/MTb, de 12/4/2017) que desautorizava novos pagamentos à empresa B2T, até a conclusão dos trabalhos dos grupos de trabalho nomeados para tratar das recomendações da CGU; essa revogação foi em seguida realizada por meio do Memorando-Circular 25/2017/SE/MTb da 28/11/2017, expedido pelo responsável, então Secretário-Executivo do MTb;

c) Parecer 157/2018/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 3/4/2018 (peça 16, p. 110-111): recomendou decretar a nulidade dos atos instrutórios dos grupos de trabalho instituídos no âmbito do MTb para avaliar apontamentos de superfaturamento e recomendações da CGU.

306. Conforme análise das razões de justificativa do Sr. Arodi de Lima Gomes, exsurge desses pareceres mais o teor de uma defesa dos pagamentos dos contratos sob suspeição em favor da empresa B2T do que de uma manifestação jurídica em defesa do interesse público. Ademais, como apontado pelo relatório da Comissão de Inquérito contido no ofício acima mencionado, a atuação do órgão jurídico deveria ser limitada a opinar sobre aspectos legais da contratação. Entretanto, os diversos expedientes exarados, com interpelações e pedidos de explicações por parte do responsável, comprovam que sua atuação extrapolava as funções no âmbito da Conj/MtB, se assemelhando a um gestor de contrato.

307. Dessa forma, entende-se que a adoção desses pareceres como razão de decidir pode ser enquadrado como erro grosseiro, nos termos do art. 28, do Decreto-Lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, pois poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado, conforme restou balizado no voto condutor do Acórdão 2.391/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

308. Do parecer enviado pela Dataprev à CGU: o argumento já fora refutado em análise precedente, conforme relatório do Acórdão 274/2020-Plenário, e tal parecer não passou de resposta incompleta a constatações de relatório preliminar de auditoria da CGU, segundo a qual essa foi uma estratégia para desqualificar o trabalho do órgão de controle interno e não seguir as recomendações, e serviu para ganhar tempo para sustentar os pagamentos de faturas à B2T (peça 7, p. 5).

309. Do relatório da então SecexPrevidência: tratou-se de referência a uma das conclusões de instrução realizada por aquela unidade em resposta à demanda da então Sefti; vejam-se as demais conclusões (TC 022.394/2017-6, peça 106, p. 6):

‘36. A análise realizada permitiu concluir que a principal funcionalidade realizada pelo sistema é o cruzamento de dados, tarefa esta que não requer ferramentas sofisticadas de análise de dados. Há, portanto, espaço para questionamento de um eventual processo de renovação contratual que contemple licenças de produtos subutilizados como as ferramentas de análise avançada de dados (a exemplo do SPSS), e consequentemente, reduzir desembolsos com serviços de suporte técnico e atualização de versão, sem impactos para o processo de identificação de fraudes.

37. Adicionalmente, há espaço para ajuste no quantitativo de licenças nomeadas da solução, tendo em vista que todo o cruzamento acontece de forma centralizada, sendo os processos distribuídos meramente acessórios.’



310. As conclusões dão conta de que as necessidades do MTb poderiam ter sido atendidas por solução de software muito mais simples que aquela contratada, denotando, à época, o potencial desperdício de recursos públicos com aquela contratação. Esse fato serviu como uma das evidências da irregularidade de indicação de marca, que provocou o direcionamento da contratação e a consequente restrição indevida à competitividade (peça 40, p. 23-24).

311. Repisa-se que a expedição, pelo responsável, do Memorando-circular 25/2017/SE/MTb anulou os trabalhos de investigação realizados pelo MTb em relação a irregularidades verificadas no pregão PE SRP 24/2016, e permitiram a continuidade da contratação e a realização não só de pagamentos suspensos, mas também de novos pagamentos à empresa contratada. Assim, a conclusão arrolada pelo responsável não tem o condão de justificar os pagamentos, não apenas porque realizados num contexto de apontamentos de superfaturamento e de recomendações da CGU em sentido contrário, mas também porque impediu o andamento de investigações que poderiam contribuir para evitar ou minimizar os prejuízos dessa contratação, de forma que a ação do responsável contribuiu para a materialização de danos ao Erário.

312. Das políticas públicas e competência discricionária do gestor público: é ponto pacífico que a contratação de sistema que subsidie o combate a fraudes no pagamento de benefícios de seguro-desemprego possa ser parte de uma política pública. Contudo, a natureza pública de políticas e serviços não os exime de que sua execução cumpra a legislação de regência. Carece ainda de embasamento a analogia entre serviços públicos e os serviços prestados pela B2T no âmbito dos Contratos 28/2016 e 4/2017 porque, embora tais serviços possam ser executados continuamente (aspecto objetivo ou material), não são prestados pelo Estado ou por seu concessionário ou permissionário (aspecto subjetivo), nem são executados sob um regime jurídico de direito público (aspecto formal). De todo modo, ainda que tais serviços fossem assim caracterizados, exigível que fossem prestados dentro da legalidade.

313. Do questionamento de como o responsável poderia ter cometido 'erro grosseiro', uma vez que os serviços já teriam sido prestados: conforme referencial à Subseção C.1, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. Na responsabilização constante de seu chamamento em audiência, não se fez qualquer referência a erro grosseiro, mas entende-se como tal a expedição do Memorando-circular 25/2017/SE/MTb, anulando os trabalhos de investigação realizados pelo MTb e revogando a suspensão dos pagamentos sob suspeita; mais grave a conduta em face aos apontamentos de superfaturamento e às recomendações em sentido contrário aos pagamentos dos Contratos 28/2016 e 4/2017. Nesse sentido, o ato foi praticado com culpa grave, nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções.

314. Dos pedidos; da busca da verdade material: afiança-se que, segundo a processualística do TCU em TCE, este é o momento processual para o responsável produzir e carrear aos autos, em forma documental, todas as evidências de que disponha para corroborar suas razões de justificativa e desfazer o liame que o liga à irregularidade imputada; aí incluídas oitivas de testemunhas, perícias e documentos que julgar pertinentes. Concluída a instrução e manifestada a opinião da unidade técnica, manifestando ou não o Ministério Público de Contas, resta apenas o julgamento por este Tribunal.

315. Assevera-se que não há previsão legal ou regimental na processualística de controle externo para a produção de provas testemunhais, ou quaisquer outras que não possam ser reduzidas à forma documental, conforme o Regimento Interno do TCU, art. 162. Ao contrário do Poder Judiciário, o Tribunal não está aparelhado para a produção de provas a partir de depoimentos pessoais, oitiva de testemunhas, acareações, audiências de instrução e julgamento, perícias etc. Destaque-se ainda que a produção de provas periciais e testemunhais não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é apenas



subsidiária. A jurisprudência do TCU deixa essa questão pacificada, a partir de diversos precedentes uníssonos (Acórdão 1.703/2020- Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman; 10.941/2018-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; 1.292/2018-1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.491/2016-1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar; 3.221/2013-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 3.988/2010-1ª Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira).

316. Inobstante isso, é facultada a sustentação oral por ocasião do julgamento do processo, na forma do Regimento Interno do TCU, art. 168, pessoalmente, ou por procurador constituído, advogado ou não, desde que requerida até quatro horas antes do início da sessão.

317. Esclarece-se também que, quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram indicadas e evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a atuação do responsável, impelindo-o às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento do responsável, entendem-se presentes nas irregularidades a ele atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, consoante dispositivo da LINDB, art. 28, conforme referencial à Subseção C.1.

318. Por todo o exposto, rejeitam-se todas as razões de justificativa.

C.11. Da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda (B2T; citação)

319. A responsável – empresa vencedora do PE SRP 24/2016 – foi citada em decorrência das seguintes condutas, referentes às irregularidades 350.1.2, 350.1.3, 350.1.4, respectivamente:

a) 350.1.2.9. Conduta 1: assinar a Ata de Registro de Preços 26/2016 e os Contratos 28/2016 e 4/2017 com a Administração Pública para fornecimento de produto sabidamente desnecessário, em que um dos itens comercializados pela empresa, 'Plataforma Antifraude', sequer representava um produto existente no mercado, mas sim um agrupamento de ferramentas de diferentes fabricantes que não foram previamente especificadas no TR ou no edital da licitação e cuja composição foi apresentada pela empresa apenas depois de realizado o pregão sem a composição dos preços unitários, e implicaram aquisição irregular; Conduta 2: emitir notas fiscais para faturamento de produto inexistente no mercado que seria ofertado pela empresa, mas consistia em agrupamento de ferramentas de diferentes fabricantes que não foram previamente especificadas no TR ou no edital da licitação; Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, b) da Lei 8.443/1992 e Jurisprudência TCU (Acórdão 2.876/2018-Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz);

b) 350.1.3.6. Conduta: assinar a Ata de Registro de Preços 26/2016 e os Contratos 28/2016 e 4/2017 com a Administração Pública contendo preços comprovadamente acima dos praticados no mercado para licenças de software da fabricante MicroStrategy e para os respectivos serviços de suporte e manutenção técnica. Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, b) da Lei 8.443/1992, Jurisprudência TCU (Acórdão 2.876/2018-Plenário, Relator Aroldo Cedraz); e

c) 350.1.4.10. Conduta: assinar a Ata de Registro de Preços 26/2016 e os Contratos 28/2016 e 4/2017 com a Administração Pública com risco de pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação e cobrança irregular por serviços técnicos não aferíveis; Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, b) da Lei 8.443/1992, Jurisprudência TCU (TCU 916/2015-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman e Acórdão 2876/2018-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).



320. Outrossim, a responsável foi chamada a responder em razão das seguintes condutas, constantes do item 350.2.1.1 da peça 40:

a) Conduta: assinar a ARP 26/2016 e os Contratos 28/2016 e 4/2017 com a Administração Pública cujo planejamento teve fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa. Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, b) da Lei 8.443/1992; e Jurisprudência TCU (Acórdão 2876/2018-Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz).

C.11.1. Síntese da resposta

321. As alegações de defesa e as razões de justificativa da responsável foram apresentadas às peças 253-255; a peça 253 faz remissão às demais. Destaque-se o envio fora do prazo da peça 261, cópia da peça 253 em versão tarjada.

322. Ao final, solicitou (p. 41-42; grifos removidos):

‘8.1 Por todo o exposto, requer o recebimento das razões de justificativa, com o consequente acolhimento da preliminar de inépcia da tomada de conta especial, por ser inteiramente cabível a extinção da punibilidade, nos termos do disposto no art. 86, caput e § 4º, inciso I, da Lei nº 12.529, de 2011.

8.2 Outrossim, não restam dúvidas de que houve usurpação de competências exclusivas e o desrespeito das vias ordinárias previstas legalmente para o caso, ensejando a inépcia da tomada de conta especial.

8.3 Ao acaso, sendo ultrapassadas as preliminares, requer que seja afastada a responsabilidade por qualquer prejuízo apurado, tendo em vista que não foi demonstrada na tomada de contas especial decorrente de representação (Acórdão nº 274/2020) a prática de qualquer ato ilícito pelo Peticionante e a empresa B2T, bem como pela inexistência de provas.’

323. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes alegações de defesa e razões de justificativa.

324. Em preliminar, pleiteou a extinção da ação punitiva da administração pública em razão da celebração de acordo de leniência entre o Cade e a empresa MicroStrategy Brasil Ltda, Maria Regina dos Santos Fares Franco e Paulo Soares Ricardo Santos, ‘e também, como parte interveniente para manifestar seu consentimento, o órgão do Ministério Público Federal e a empresa ‘B2T’.

325. Defendeu que, conforme Lei 12.529/2011, art. 86, caput e § 4º, a celebração do ‘Acordo de Leniência’ conduziria à extinção da ação punitiva da Administração Pública, nas hipóteses em que a proposta de acordo tiver sido apresentada à Superintendência-Geral sem que essa tivesse conhecimento prévio da infração noticiada, que teria sido o caso daqueles autos.

326. Copiou trechos do que seria o acordo celebrado, identificando a responsável e seu representante legal, Tiago Schettini Batista, como alguns dos participantes da conduta que teria sido lá relatada (p. 9; grifos mantidos):

‘Exposição dos Fatos Relativos à Conduta Relatada e do Objeto da Investigação

1. Os Signatários concordam em trazer ao conhecimento da SG-CADE todos os fatos e provas relevantes e auxiliá-la na investigação da infração à ordem econômica com efeitos no território brasileiro, **relativa à conduta envolvendo o mercado nacional de produtos e serviços de inteligência de negócios (business intelligence), tais como a venda de licenças e o fornecimento de serviços de manutenção e consultoria** com o objetivo de obter os benefícios estabelecidos nos arts. 86, § 4º, I, e 87, da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

2. **Especificamente, as condutas consistiram em acordos com revendedores/concorrentes para: (i) fixação de preços, condições e vantagens em licitações públicas; (ii) divisão de mercado, contratos e**



clientes por meio de supressão de propostas e apresentação de propostas de cobertura, e (ii) troca de informações comercial e concorrencialmente [concorrencialmente] sensíveis, a fim de frustrar o caráter competitivo de licitações pública (conjuntamente, "Conduta Relatada"), conforme desdito de maneira detalhada no "Histórico da Conduta", elaborado pela SG-CADE com base nas informações e nos documentos apresentados pelos Signatários, anexado a este Acordo de Leniência.

As outras empresas envolvidas na Conduta Relatada são: [...]

B2T - Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda, representante legal Tiago Schettini Batista [...]

4. Os indivíduos associados às empresas listadas na cláusula 3 que estiveram envolvidos na Conduta Relatada são:

PESSOAS FÍSICAS PARTICIPANTES DA CONDUTA [...]

TIAGO SCHETTINI BATISTA [...]

327. Pugnou que, por tal acordo, o Cade e o MPF teriam reconhecido que documentos e demais elementos de informação lá apresentados não poderiam ser usados para a aplicação de sanções não pactuadas com seus signatários e que, no caso de compartilhamento de informações com outras autoridades, quem a receber deveria assumir o mesmo compromisso. Trouxe jurisprudência do STF sobre o tema.

328. Continuando, passou a afirmar o atropelamento das vias ordinárias do sistema de controle interno de contas da Administração Pública. Arrolando institutos da Lei 10.180/2001 e da CF/1988, interpretou que o TCU não teria jurisdição para fazer tomada de contas ou tomada de contas especial diretamente contra a responsável, pois seria de competência do órgão setorial de controle interno, que posteriormente remeteria ao TCU caso encontrasse ilegalidades.

329. Adiante, discorreu sobre a empresa responsável e sua história, valores, comitê de compliance, clientes e produtos.

330. Ato contínuo, tratou da suposta inexistência de especificação da 'Plataforma Antifraude' [Plataforma Antifraude MicroStrategy]. Salientou a expertise da responsável em tecnologia de Business Intelligence, a demanda de trabalho monumental da responsável para cumprir itens do Anexo I do Termo de Referência, as modalidades de pagamento de seguro-desemprego, o contexto de fraudes à época da licitação, a finalidade do certame. Afirmou que a responsável teria descrito a composição de ferramentas da 'Plataforma Antifraude' no documento 'Relação de Produtos de Business Intelligence MicroStrategy' e o absurdo que seria afirmar que a aquisição teria sido irregular e que tal produto seria inexistente. Pontuou que tal plataforma teria sido 'amplamente especificada no TR e no edital da licitação'. Elencou ainda valores referentes a fraudes que teriam sido evitadas pela solução. Ressaltou que qualquer empresa poderia firmar contrato de transação única para revenda de produtos MicroStrategy, transcrevendo resposta da fabricante em que teria afirmado essa possibilidade.

331. Cuidou, a seguir, da competitividade do certame reconhecida pela Dataprev, que a despeito de reconhecer a indicação de marca, asseverara que 'a competitividade foi assegurada, visto que as eventuais licenças periféricas ficaram a cargo do fornecedor vencedor e de sua estratégia de implantação, sem custos adicionais para o Ministério do Trabalho (...)'.

332. Dissertou, então, sobre o suposto sobrepreço e superfaturamento. Informou as etapas do pregão eletrônico, os acréscimos de custos à estimativa de preço realizados pelos participantes, a obrigação do gestor em realizar a pesquisa de preços, listou as 7 empresas pesquisadas, atestou a boa-fé da responsável em responder a essa pesquisa. Defendeu que não teria havido margem considerável para caracterização de sobrepreço ou superfaturamento, pois (i) não houvera diferença de preços significativa entre o preço registrado em cartório pela fabricante e os



valores da ata de registro de preços; e (ii) a plataforma Architect teria sido ofertada abaixo do preço [pedaço da Figura 2, da peça 40, p. 39, extraído do Relatório de Auditoria - CGU 201700114]. Declarou ainda que o trabalho realizado no MTb teria sido 'infinitamente superior ao implantado no SERPRO'.

333. Por fim, discorreu sobre o benefício da dúvida, que, 'tendo em vista a inexistência de provas e indícios que qualquer fraude praticada pela empresa B2T e pelo Senhor Tiago Schettini Batista, a aplicação do benefício da dúvida é medida que se impõe'. Transcreveu trecho de acórdão do TCU sobre o tema.

C.11.2. Análise

334. Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação à responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para cada uma das irregularidades a ela atribuídas:

- a) 1. Indicação indevida de marca (p. 84);
- b) 350.1.2: 3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9), ocasionando prejuízo ao erário e direcionamento da contratação (p. 110-111);
- c) 350.1.3: 4. Sobrepreço e superfaturamento das licenças e serviços de manutenção e suporte MicroStrategy (p. 122); e
- d) 350.1.4: 5. Planejamento inepto da contratação de serviços especializados (UST) que ensejou cobrança irregular por serviços não aferíveis e risco de sobrepreço e superfaturamento de serviços (p. 138).

335. Remete-se também ao sumário de condutas da responsável constante daquela peça (p. 63-64).

336. Da celebração de acordo de leniência entre o Cade e a empresa MicroStrategy Brasil Ltda:

337. Ressalte-se que, além das transcrições, não foram carreados aos autos quaisquer documentos desse acordo de leniência, sequer uma versão pública, para corroborar seus argumentos. E, ainda que o fossem, exsurge que tal acordo não teria sido celebrado com a Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. ou seu representante legal, e sim, com a empresa MicroStrategy Brasil Ltda. Portanto, nesse instrumento, a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. figurou apenas como participante das condutas inquinadas, quais sejam: acordos com revendedores/concorrentes para: (i) fixação de preços, condições e vantagens em licitações públicas; (ii) divisão de mercado, contratos e clientes por meio de supressão de propostas e apresentação de propostas de cobertura; e (iii) troca de informações comercial e concorrencialmente sensíveis, a fim de frustrar o caráter competitivo de licitações públicas.

338. Sobre o compartilhamento de informações do acordo, esclarece-se que as evidências destes autos foram coligidas de forma independente, não tendo havido qualquer compartilhamento de informações daquele acordo com este Tribunal. Ademais, orienta-se que as apurações e conclusões alcançadas em processos de outros órgãos ou entidades da Administração Pública não têm o condão de vincular a atuação do TCU, nem de delimitar quem deve ou não integrar o polo passivo de responsabilização. E ainda, quaisquer sanções premiais porventura transacionadas naquele processo administrativo, caso esta Corte eventualmente adira a seus termos, não se aplicariam à responsável ou a seu representante legal, que, repisa-se, não integram o rol de signatários colaboradores com o poder público, mas sim o rol de denunciados pelas condutas inquinadas, aí incluída a própria empresa leniente, a fabricante MicroStrategy Brasil Ltda.



339. Tratando sobre a competência do Cade nos autos do Inquérito Administrativo - Cade 08700.004095/2020-15, veja-se trecho do anexo da Nota Técnica - Cade 10/2023/CGAA6/SGA2/SG/CADE (p. 22; grifos acrescidos):

*‘46. Ainda sobre as competências em matéria de licitação, é importante esclarecer que, **embora os cartéis em licitações estejam muitas vezes relacionados a outros ilícitos – como a corrupção de agentes públicos, o direcionamento de editais e as diversas modalidades de fraudes às licitações** – a competência da autoridade de defesa da concorrência nessa seara restringe-se aos aspectos da prática que a conformam como infração à ordem econômica, nos termos do quanto disposto na Legislação de Defesa da Concorrência. **Ou seja, o Cade não possui expertise e nem autorização legal para investigar ou decidir sobre aqueles ilícitos, cuja apuração é de competência exclusiva dos órgãos de controle, das autoridades policiais e do Ministério Público.**’*

340. Do atropelamento das vias ordinárias do sistema de controle interno de contas da Administração Pública: mostra-se equivocada a interpretação empreendida pela defesa. A instauração prévia de TCE por órgão setorial de controle interno ou mesmo pela CGU não é condição necessária para o julgamento de TCE por esta Corte de Contas, visto que o TCU também pode instaurá-la. No caso, tal se deu com esta TCE em decorrência das irregularidades descortinadas na Representação TC 022.394/2017-6, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 47 c/c a Resolução TCU 259/2014, o art. 41, conforme Acórdão 274/2020-Plenário. Apresentam-se seus pressupostos.

341. Em primeiro lugar, encontram-se presentes os pressupostos de constituição: (i) a existência de fato irregular; (ii) existência de prejuízo ao erário igual ou superior ao valor mínimo para instauração de uma TCE; e (iii) responsabilização direta ou indireta de agente ou gestor público, e/ou agente privado que tenham dado ensejo a esse prejuízo.

342. Em segundo lugar, presentes os pressupostos de desenvolvimento: (i) correta identificação e fundamentação do fato gerador (tipificação da irregularidade); (ii) oferecimento de oportunidade de contraditório e ampla defesa ao responsável; (iii) quantificação do débito; e (iv) presença dos documentos e informações necessárias ao processo.

343. Em consequência, apurados os fatos, identificados os responsáveis, quantificados os danos, oferecida a oportunidade de contraditório e de ampla defesa, restam apenas o julgamento das contas e, se for caso, a obtenção do ressarcimento dos danos causados ao erário e a aplicação de sanções. Por conseguinte, não se vislumbra hipótese de arquivamento dos autos.

344. Ainda sobre esse tema, realça-se a competência do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, para o exercício do controle externo, conforme Constituição Federal/1988 (CF/1988), arts. 70 e 71, de forma que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

345. Desse modo, esclarece-se que a obrigação de ressarcimento do dano ao Erário, em TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem. Neste sentido, veja-se a CF/1988:

‘Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;’

346. Da suposta inexistência de especificação da ‘Plataforma Antifraude’ [Plataforma Antifraude MicroStrategy]: diferentemente do alegado pela responsável, a conduta inquinada não se deveu ao fato de que nenhuma empresa teria o produto para oferecer, mas sim que fora definido em



editais, indevidamente, como um produto comercializado pela fabricante – MicroStrategy – não passando de um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, adjudicado por preço global, fornecido com aquela denominação apenas pela responsável. Em consequência, direcionou-se o certame para produto fornecido apenas pela responsável, vencedora da licitação, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica, conforme irregularidade constante do item 350.1.2 da instrução à peça 40.

347. Detalhando-se aquela conduta em relação à responsável, item 350.1.2.9, tem-se que a composição desse agrupamento de ferramentas de diferentes fabricantes, que não foram previamente especificadas no TR ou no edital da licitação, somente foi apresentada pela empresa depois de realizado o pregão sem a composição dos preços unitários, e implicaram aquisição irregular, situação muito diferente da afirmação que tal plataforma teria sido ‘amplamente especificada no TR e no edital da licitação’. Nas 152 páginas do Termo de Referência (TC 022.394/2017-6, peça 3, p. 31 até o fim, peça 4, p. 1-87), as únicas informações existentes sobre a Plataforma Antifraude MicroStrategy foram: ‘solução analítica integrada de estatística, mineração de dados e análise de vínculos (Plataforma Antifraude MicroStrategy)’, ‘Aquisição de Software de Prateleira ou por Encomenda’. Ainda sobre o tema, veja-se também trecho da análise precedente (peça 40, p. 33-34; grifos acrescidos):

‘174. Observa-se que, ao prever a aquisição de cinco licenças por CPU do item 9 – “Plataforma Antifraude MicroStrategy” no valor total de R\$ 20,250 milhões, o TR do PE 24/2016 classificou a natureza de despesa como “Aquisição de Software de Prateleira ou por Encomenda” (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 3, p. 53), mas **não detalhou os elementos que compõem a plataforma ou sua utilização.** (...)’

176. **Apenas no ETP, que não foi disponibilizado às empresas participantes do processo licitatório, é que a plataforma antifraude é descrita, de forma sucinta e com termos vagos** (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 2, p. 69): “Solução de Advanced Analytics com recursos adicionais de detecção de anomalias e que necessariamente contempla recursos de investigação com Link Analysis e Social Network Analysis”.

177. **De fato, somente depois da realização da contratação, no processo de ateste provisório da instalação de cada tipo de licença do Contrato 28/2016, é que a empresa B2T descreveu a composição de ferramentas da Plataforma Antifraude no documento “Relação de Produtos de Business Intelligence MicroStrategy”** (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 32, p. 121-181).

178. Com base nesse documento, verifica-se que a licença seria supostamente formada por um conjunto de ferramentas de diferentes fabricantes: 1) Gestor Siafi; 2) Mensurae; 3) Trillium; 4) IBM SPSS Modeler; 5) IBM Big Insights; 6) Usher e 7) Link Analysis (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 40, p. 38). (...)’

183. Complementarmente, a equipe de auditoria consultou o sítio da empresa MicroStrategy (aba plataforma, preços e produtos – <https://www.microstrategy.com/br/plataforma/precos-eprodutos>, acessada em 04/01/2017iv) e verificou que **não há nenhuma plataforma da solução chamada “Antifraude”, mas apenas quatro módulos, como descritos no parágrafo 35, a) a d), e tampouco há registro do nome da ferramenta no sítio do INPE** (<http://www.inpe.br>) (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 124, p. 14).’

348. **Da competitividade do certame reconhecida pela Dataprev:** pontua-se, inicialmente, a incompetência da Dataprev para avaliar sobre a lisura de procedimento licitatório, especialmente, quando tal opinião – emitida em parecer que não fora assinado por autoridade técnica sobre a matéria e sequer por qualquer técnico da área de tecnologia (TC 022.394/2017-6, peça 128, p. 105-109, peça 129, p. 1-34) – vai de encontro a evidências de que o procedimento tinha sido fraudado, segundo a CGU e a Polícia Federal, consoante análise realizada pela Comissão de Inquérito instaurada pela Corregedoria da Secretaria Executiva do então MTb e relatada no Ofício 155/CORREG/SE/MTb, de 21/12/2018 (peça 15, p. 6-8; grifos removidos e acrescidos):

‘15. Noutro ponto, o relatório técnico da DATAPREV (fls. 34) assevera que “Ademais, a licitação relacionada ao Pregão Eletrônico que culminou na celebração da Ata de Registros de Preços 26/2016 teve concorrentes (Business To Technology Consultoria e Análise de Sistemas, Qubo Tecnologia e Sistema ME e PTV Tecnologia da Informação LTDA — EPP) e disputas de lances (Ata de Realização do Pregão — fls.



485/492 do Processo de Licitação). Fato este que acentua que o valor final da proposta vencedora está dentro dos parâmetros de mercado" (g.o).

16. Contudo, a Nota Técnica da N° 1044/SFCOPE/SFC/CGU, de 07 de fevereiro de 2017, que analisou profundamente o processo de licitação e recomendou oficialmente a suspensão do procedimento (fls. 21), ao trazer informações sobre as pessoas físicas supostamente envolvidas informa que: (...) [relatos sobre: endereço similar de empresa do Sr. João Rufino de Sales ao endereço da B2T e da Qubo; participação de empresa PTV Tecnologia da informação em 41 licitações com a empresa B2T, perdendo todas as vezes]

17. Nessa medida, no nosso entendimento **o relatório técnico da DATAPREV** inquinado de perícia no Parecer n° 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, **não tem competência técnica para analisar o processo de licitação em questão. Ademais ignorou completamente os apontamentos da CGU e o Laudo Criminal da Polícia Federal. Os preços superfaturados foram identificados pela Perícia Criminal da Polícia Federal (DOC 06). A DATAPREV, estranhamente, não aborda o que poderia se entender por fraudes nos preços e equipamentos. Ainda, não faz referência sobre o produto "Plataforma Antifraude MicroStrategy" que não existe no rol de produtos fornecidos pelo desenvolvedor (DOC 08). Acredita-se que essa nomenclatura adotada pela B2T foi uma criação mental do grupo interessado em vender/adquirir um produto que não existe registro no mercado.'**

349. Somando-se a essas evidências, tem-se ainda a notícia sobre procedimento administrativo de investigação do Cade, iniciado com a celebração de acordo de leniência entre essa autarquia e a empresa MicroStrategy Brasil Ltda em 17/1/2023, sobre atuação de cartel em que operava a fabricante MicroStrategy Brasil Ltda, a responsável e outros distribuidores. Segundo a notícia (<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-instaura-processo-para-investigar-cartel-no-mercado-de-produtos-e-servicos-de-inteligencia-de-negocios>, acesso em 24/7/2023; grifos acrescidos):

*'Em suma, são investigadas, pela SG/Cade, 18 empresas, bem como 25 pessoas, **que teriam combinado entre si, entre os anos de 2014 e 2020, a divisão de contratos e combinado preços e condições comerciais referentes a licitações promovidas por órgãos e empresas públicas federais** e estaduais, bem como por entidades privadas, localizados em todo o território nacional e, notadamente, nos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e no Distrito Federal.'*

350. Dentre os investigados nesse procedimento, incluem-se a empresa leniente, a responsável e seu representante legal – Sr. Tiago Schettini Batista – e os também responsáveis neste feito: PTV Tecnologia da Informação Ltda EPP, QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda, Systech Sistemas Tecnologia e Informática Ltda e Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica, dentre outras empresas e pessoas naturais (eventos 1177516 e 1176417 do Inquérito Administrativo - Cade 08700.004095/2020-15, documento público disponível na pesquisa pública do Cade em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0, <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-instaura-processo-para-investigar-cartel-no-mercado-de-produtos-e-servicos-de-inteligencia-de-negocios>, acesso em 24/7/2023). Assim, em razão da alta materialidade das contratações em tela e da interseção entre investigados e responsáveis, suspeita-se que o PE SRP 24/2016 e os contratos 28/2016 e 4/2017 também tenham sido alvo da atuação dos investigados naquele processo.

351. Sobre a ausência de custos adicionais pela aquisição de licenças periféricas, tem-se que é argumento já refutado em análise pretérita (peça 40, p. 34-35):

'185. Uma justificativa da Dataprev, em nome dos gestores do MTb, é que a escolha das demais licenças seriam "periféricas" (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 124, p. 18-19) à plataforma antifraude e a cargo de cada fornecedor, mas isso corrobora que o edital não definiu o objeto em questão, contrariando a finalidade do pregão eletrônico, que deve ser utilizado para "aquisição de bens e serviços comuns (...) cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital", como preceitua o Decreto 5.450/2005.



186. ***Também não deve prosperar a alegação de que a implantação das licenças não implicaria custos adicionais, visto que acarretou custos com suporte e manutenção no valor de R\$ 4 milhões, que, quando somados aos valores das licenças da Plataforma Antifraude, totalizam mais de R\$ 24 milhões (v. quadro parágrafo 56 [da peça 40; itens 9 e 10]).***

352. Do suposto sobrepreço e superfaturamento: os argumentos apresentados não têm o condão de desconstruir as análises realizadas na instrução precedente. Destaca-se que as margens de sobrepreço referidas pela defesa (i.e., pedaço da Figura 2, da peça 40, p. 39, extraído do Relatório de Auditoria - CGU 201700114), mesmo utilizando referencial mais conservador, o preço registrado em cartório pela MicroStrategy, chegaram a 25,7%; utilizando como referencial os preços no site da MicroStrategy, chegaram a 61,2%; utilizando como tal os preços contratados pelo Serpro, até 492,8%.

353. Quanto à plataforma Architect, que teria sido ofertada abaixo do preço registrado em cartório, por R\$ 22.525,21, realça-se seu valor proporcionalmente minúsculo em relação às demais licenças, no valor de R\$ 1,4 milhão e R\$ 2,7 milhões. Quanto ao trabalho realizado no MTb em comparação com aquele realizado no Serpro, tem-se que a venda de licenças tipicamente inclui o fornecimento do produto e não dos serviços necessários a cada forma distinta de sua utilização. Nesse sentido, veja-se trecho da análise precedente que tratou do sobrepreço de licenças MicroStrategy e serviços cuja tabela foi referida pelo responsável (irregularidade 350.1.3; peça 40, p. 39; grifos acrescidos):

‘214. Esclarece-se que a CGU usou como parâmetro o preço de aquisição de licenças individuais para a plataforma Mobile adotados pelo Serpro no Contrato 54892/2015, e o valor contratado por CPU para a plataforma Web, pois essas plataformas possuem o mesmo preço de tabela (no site da MicroStrategy e o registrado em cartório), e não incluiu a Plataforma Antifraude na análise, pois não localizou o preço desta plataforma em outras contratações ou no site da empresa, conforme já detalhado nesse relatório.

215. A CGU também sustentou a possibilidade de comparação entre a aquisição realizada pelo Serpro em dezembro/2015 e a aquisição do MTb, visto que, a despeito da distinta forma de utilização das licenças nas citadas contratações, ambas tratam da aquisição de um determinado número de licenças MicroStrategy.

216. Com base nessa análise, o órgão de controle concluiu que a licitação realizada pelo MTb resultou em sobrepreço, mesmo considerando que o cotejamento do preço utilizando o registro em cartório de 2016 foi conservador, pois não considera a divergência entre o valor do dólar utilizado no registro de preço em 2016 (R\$ 4,00) e a cotação do dólar no dia do pregão eletrônico (R\$ 3,12), nem o possível desconto devido à dimensão da contratação (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 124, p. 59).’

354. De todo modo, ao final daquela análise, utilizou-se como preço referencial o preço registrado em cartório pela MicroStrategy, cenários ‘b’ das tabelas 15 e 16 da peça 40, consoante explicação à p. 43 daquela peça. Ademais, quanto ao argumento de superioridade de esforço para implantação no MTb das licenças adquiridas em comparação com sua implantação no Serpro, nada foi trazido além de meras declarações.

355. Do benefício da dúvida. Assevera-se que o Sr. Tiago Schettini Batista, representante legal da responsável, não integra o rol de responsáveis destes autos. Por outro lado, as evidências aqui carreadas apontam para irregularidades cometidas pela responsável, que, nesta análise, não logrou elidir.

356. Por todo o exposto, rejeitam-se todas as alegações de defesa e razões de justificativa.

C.12. Da empresa QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda.

357. A responsável foi chamada a responder em razão da seguinte conduta, constante do item 350.2.1.2 da peça 40:



a) Conduta: participar da cotação de preços para o Pregão PE 24/2016, conduzido pelo Ministério do Trabalho, e apresentar proposta de preço para fins de definição de preços estimativos para produto que não era comercializado pela empresa (Plataforma Antifraude), com preços de licenças de software de BI e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado e que sequer eram comercializados pela empresa à época. Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, b) da Lei 8.443/1992; art. 90, da Lei 8.666/93; art. 36, §3º, I, d) da Lei 12.529/2011; e Jurisprudência TCU (Acórdão 1107/2014-Plenário, Relator Min. André de Carvalho e Acórdão 1293/2011-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman, entre outros).

358. A responsável, além de apresentar proposta para cotação de preços, foi uma das três empresas que deram lances no pregão PE SRP 24/2016 (TC 022.394/2017-6, peça 16, p. 3).

C.12.1. Síntese da resposta

359. As razões de justificativa da responsável foram apresentadas às peças 241-246; a peça 241 faz remissão às demais.

360. Ao final, solicitou (p. 21):

‘Ante todo o exposto, considerando os fatos, documentação comprobatória e fundamentação legal, considerando que não há prova de conluio, fraude, simulação de concorrência, culpa ou dolo, benefício econômico, é que se requer seja a empresa Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda, afastada da Matriz de Responsabilização no TCE em questão, arquivando o feito perante a defendente.’

361. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes razões de justificativa.

362. Destacou trechos da instrução sobre as condutas da responsável [Do Processo Administrativo Disciplinar 00190.110518/2018-06, Condutas dos responsáveis, Proposta de encaminhamento, respectivamente].

363. Cuidou da ausência de menção à MicroStrategy no site da Qubo. Defendeu que não haveria determinação para que a lista de parceiros comerciais de uma empresa se encontrasse atualizada e apresentou declaração da fabricante, assinada por Cynthia Bianco, que seria sua Presidente, datado de 15/6/2016, em que informa que a responsável poderia participar de licitação para fornecimento de produtos MicroStrategy mesmo sem contrato formal de parceria.

364. Repeliu a alegação de ausência de registro de participação como concorrente nas licitações registradas no DW SIASG, apresentando imagem de documento ‘Certificado de Registro Cadastral’ – referente ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) – data de emissão 20/4/2016. Tal documento comprovaria o cadastramento no SIASG, a habilitação jurídica e a regularidade fiscal da responsável à época, que forneceriam a aptidão para participação em qualquer procedimento licitatório.

365. Abordou a alegação de possuir endereço cadastrado na Receita Federal similar à empresa vencedora B2T. Afirmou que a empresa BR Office disponibiliza endereços virtuais para diversas companhias e que tal modalidade seria difundida.

366. Argumentou sobre a alegação de possuir um CNAE secundário (cadastro RF) não relacionado a TI nos seguintes termos (p. 11):

‘Quanto a tal argumento, cabe exclusivamente à Receita Federal do Brasil a designação das diversas atividades presentes em um mesmo CNAE. A atividade da empresa defendente é referente à representação comercial, sendo esta uma das previstas no CNAE secundário 46.14-1-00, tão somente.’

367. Repetiu o argumento sobre a ausência, no site da MicroStrategy, da parceria com a responsável.



368. Discorreu sobre a alegação que a proposta não detalha a composição da plataforma antifraude, mas cotou preço para produto que não existe no mercado. Afirmou que caberia à responsável apenas a cotação de preços e se haveria algum problema sobre a existência ou não da Plataforma Antifraude, entende que deveria ser questionada a fabricante, que segundo a defesa, deveria constar da matriz de responsabilização desta TCE, e alegou que não haveria fundamentação legal de que a responsável teria fraudado a licitação 24/2016 [do PE SRP 24/2016] simulando competitividade.

369. Continuando, tratou da proposta de encaminhamento, em que arrolou os dispositivos violados e declarou, citando a Lei 8.443/1992, art. 16 (do julgamento de contas), que não haveria nos autos possibilidade de a ação fiscalizatória do Tribunal alcançar a responsável, uma vez que (i) não seria terceira contratante, nem teria sido demonstrado seu interesse em qualquer conluio, fraude ou simulação de concorrência no certame em voga, 'haja vista completa ausência de repasse financeiro da União ou de qualquer outra empresa licitante, inclusive aquela vencedora'. Arrolou trechos da doutrina e de jurisprudência do STF e apontamentos sobre o dolo e a revogação da Lei 8.666/1993, que corroborariam seu entendimento.

370. Adiante, afirmou que não caberia à Administração Pública deduzir sobrepreço nas fases de cotação e apresentação de propostas, sem acesso aos custos da empresa. Repetiu o argumento de questionar a fabricante sobre a existência de irregularidades na formação de preço e afirmou que a boa-fé da responsável seria presumida.

371. Declarou que não tinha conhecimento das empresas concorrentes, de quais deram lances no pregão, de qual tinha a proposta mais barata e, com isso, concluiu pela impossibilidade, no caso concreto, 'de acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública na forma do art. 36 da Lei 12529/11'.

372. Por fim, trouxe quadros de faturamento entre 2016 e 2020 que informariam que as compras de produtos MicroStrategy, para atender necessidade direta ou para revender, representariam no máximo 6,5% do faturamento bruto da responsável.

C.12.2. Análise

373. Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação à responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para cada uma das irregularidades a ela atribuídas (não foi citada, apenas ouvida):

a) 350.1.2: 3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9) ocasionando prejuízo ao erário e direcionamento da contratação (p. 111-112); não foi citada pela irregularidade; e

b) 350.1.3: 4. Sobrepreço e superfaturamento das licenças e serviços de manutenção e suporte MicroStrategy (p. 123); não foi citada pela irregularidade.

374. Remete-se também ao sumário de condutas da responsável constante daquela peça (p. 64).

375. Da ausência de menção à MicroStrategy no site da Qubo; da alegação de ausência de registro de participação como concorrente nas licitações registradas no DW SIASG; da alegação de possuir endereço cadastrado na Receita Federal similar à empresa vencedora B2T; e da alegação de possuir um CNAE secundário (cadastro RF) não relacionado a TI;

376. Saliente-se que essas razões se centraram em possíveis irregularidades identificadas na Nota Técnica 1.044/SFCOPE/SFC/CGU referenciada pelo Relatório da Comissão de Inquérito do PAD 00190.110518/2018-06 (peça 16, p. 54-57, apud peça 40, p. 54). De todo modo, assevera-se que os indícios de possíveis irregularidades apontados pela referida nota técnica não permitiram, até o

presente, a partir dos documentos carreados a estes autos, extrair qualquer informação que pudesse implicar a responsável em alguma conduta irregular, de forma que esses elementos não foram utilizados em sua responsabilização nesta TCE, que se baseou em outros elementos. Assim, tais argumentos são irrelevantes para desfazer o liame entre a responsável e as condutas inquinadas que motivaram seu chamado em audiência. Inobstante isso, fazem-se algumas considerações.

377. Quanto à ausência de menção à MicroStrategy no site da Qubo, compulsando-se o Edital do PE SRP 24/2016, dentre os documentos de habilitação, tem-se o requisito constante do item 10.1.8: ‘Possuir atestado de capacidade técnica de fornecimento de igual solução com os pelo menos 20% (vinte por cento) do quantitativo listado neste Termo de Referência para todos os itens.’ (peça 8, p. 9). Assim, requereu-se que as licitantes tivessem experiência anterior na revenda de produtos da fabricante.

378. Realça-se que o documento apresentado pela defesa não era capaz de atender ao requisito do edital, não tornando a responsável uma empresa revendedora da fabricante, mas apenas a teria autorizado a fornecer produtos MicroStrategy caso viesse a ser vencedora de uma licitação. Além disso, não há qualquer evidência de que sua signatária, Sra. Cynthia [Otília] Bianco, teria detido competência para conceder a referida autorização e que teria sido presidente da fabricante à época.

379. Quanto à alegação de possuir endereço cadastrado na Receita Federal similar à empresa vencedora B2T: de plano, pontua-se que não se discute o mérito ou a legalidade da utilização de endereço virtual. Pontua-se, entretanto, que o argumento da responsável em nenhum momento afirma usar do referido serviço de endereço virtual prestado pela BR Office. Por isso, a responsável não logrou esclarecer sobre a possível irregularidade apontada na Nota Técnica 1.044/SFCOPE/SFC/CGU, consoante as evidências carreadas a estes autos. Isto posto, impende ressaltar que, no âmbito do PAR - CGU 00190.106561/2020-83 contra a responsável (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/03/cgu-aplica-e-mantem-sancoes-anticorrupcao-junto-a-seis-empresas-por-atos-ilicitos-contra-a-administracao-publica>, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73691/6/Julgamento_Qubo_Tecnologia.pdf, acesso em 27/7/2023), documento público, refutou-se argumento similar, esclarecendo que, segundo o conjunto indiciário coligido, o compartilhamento do espaço comercial no mesmo endereço entre empresa do Sr. João Rufino de Sales (servidor do MTb; responsável nesta TCE), a B2T e a responsável, teria facilitado a troca de informações entre os envolvidos (p. 10):

‘argumento 5: A Qubo contesta a informação de que a empresa de João Rufino de Sales (em sociedade com outros membros de sua família) possui endereço registrado na Receita Federal similar ao das empresas B2T e Qubo.

A Qubo sustenta que “não há crime em manter um endereço fiscal e virtual para concentrar o recebimento de correspondências, contas e contatos, até que se viabilize a locação de um espaço físico que suporte a estrutura da empresa. Ainda, alegar que as empresas realizavam reuniões no espaço de coworking fornecido pela BR Office demanda prova, ausente nos autos”.

análise 5: Inicialmente, cabe destacar que não consta no Termo de Indiciação que “as empresas realizavam reuniões no espaço de coworking”. A referida peça de acusação somente cita Representação da PF (SEI 1665962), a qual registra que tais empresas utilizavam-se de espaços comerciais em comum, o que teria facilitado a troca de informações entre os envolvidos sobre a licitação (PE SRP nº 24/2016), promovida pelo então MTb.

Outrossim, na mesma esteira da análise do argumento 4, esse fato deve ser analisado de forma integrada aos demais elementos de informação, haja vista que, quando somados, analisados sob a perspectiva de um conjunto indiciário, apontam para a mesma direção, confirmando os ilícitos imputados à Qubo.’

380. Da alegação que a proposta não detalha a composição da plataforma antifraude, mas cotou preço para produto que não existe no mercado, constante do sumário de condutas da

responsável (peça 40, p. 64): o produto ‘Plataforma Antifraude MicroStrategy’ sequer era um produto comercializado pela fabricante, e, por isso, remanesce inexplicado como a responsável poderia ter fornecido cotação de preço para um produto inexistente cuja especificação sequer fora apresentada pelo MTb à época, conforme sua proposta (peça 38, p. 55-61). Impende identificar os requisitos a partir dos quais a responsável teria elaborado sua proposta: o Termo de Referência que acompanhou a solicitação de cotação de preços (TC 022.394/2017-6, peça 3, p. 31 até o fim, peça 4, p. 1-87). Em suas 152 páginas, as únicas informações existentes sobre a Plataforma Antifraude MicroStrategy foram: ‘solução analítica integrada de estatística, mineração de dados e análise de vínculos (Plataforma Antifraude MicroStrategy)’, ‘Aquisição de Software de Prateleira ou por Encomenda’’. Ainda sobre o tema, veja-se trecho da análise da instrução precedente (peça 40, p. 33):

‘174. Observa-se que, ao prever a aquisição de cinco licenças por CPU do item 9 – “Plataforma Antifraude MicroStrategy” no valor total de R\$ 20,250 milhões, o TR do PE 24/2016 classificou a natureza de despesa como “Aquisição de Software de Prateleira ou por Encomenda” (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 3, p. 53), mas não detalhou os elementos que compõem a plataforma ou sua utilização.

175. Bem assim, em resposta à solicitação de cotação de preços (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 5, p. 35-47), acompanhada apenas do TR, em que não ficou clara a composição da plataforma, as propostas apresentadas por cinco empresas não apresentaram detalhamento (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 6, 19-58).

176. Apenas no ETP, que não foi disponibilizado às empresas participantes do processo licitatório, é que a plataforma antifraude é descrita, de forma sucinta e com termos vagos (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 2, p. 69): “Solução de Advanced Analytics com recursos adicionais de detecção de anomalias e que necessariamente contempla recursos de investigação com Link Analysis e Social Network Analysis’.

381. Deduz-se, com isso, que a responsável simulara apresentação de proposta comercial de preços para produto que não era por ela comercializado, a fim de favorecer a contratada, qual seja, a de dar a aparência de legitimidade ao certame, direcionado para a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.

382. Da impossibilidade de a ação fiscalizatória do Tribunal alcançar a responsável, conforme Lei 8.443/1992, art. 16 (do julgamento de contas). Esclarece-se que os elementos coligidos evidenciam que a responsável simulara a apresentação de proposta comercial para dar a aparência de legitimidade a certame com direcionamento para a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. Nesse sentido, a responsável, a despeito de, aparentemente, não ter auferido vantagem financeira, contribuíra diretamente para contratação fraudada, com preços não condizentes com os praticados no mercado, de produto que sequer era comercializado pela empresa à época. Seu sancionamento por esta Corte de Contas em razão da conduta inquinada prescinde de demonstração de seu “interesse na fraude”, ou, propriamente, da configuração do dolo.

383. Nessa toada, pontua-se que não há elementos nestes autos para configurar o dolo da responsável, mas a presença de tal elemento não é condição necessária para responsabilização em sede de TCE, como alhures já explicado. Ressalte-se, porém, que o dolo de representante da responsável no PE SRP 24/2016 e suas contratações decorrentes restou configurado no âmbito do PAR - CGU 00190.106561/2020-83 (link, acima), que sancionou a responsável, conforme elementos lá colhidos do Relatório Final da “Operação Gaveteiro” da Polícia Federal, compilados no relatório final do PAR, às p. 8-9 (grifos acrescidos):

*‘análise 3: Quanto ao argumento inicial da empresa, cumpre salientar que, **embora a CPAR não tenha identificado no processo prova inconteste de vínculos entre a Qubo e as empresas PTV, Systech e Telemikro, o mesmo não pode ser afirmado em relação à B2T.***

Muito pelo contrário, conforme consignado no Relatório Final da PF sobre a Operação “Gaveteiro”, SEI 1979479, págs. 102 a 110), foram obtidos diversos elementos de informação que



comprovaram que os sócios da empresa ora processada tinham relação estreita com os gestores da B2T e Alberto Branquinho, Gerente-Comercial da empresa Microstrategy.

[bloco tarjado]

O sócio da Qubo, Rafael [Pereira Teles] Ferreira, referia-se à proposta de preços encaminhada por ele mesmo no bojo da pesquisa de preços atinente ao pregão em tela, no valor de R\$ 84.004.000,00 (oitenta e quatro milhões e quatro mil reais).

Tal proposta, fabricada a pedido dos sócios da B2T, havia sido encaminhada por Rafael [Pereira Teles] Ferreira [representante da QUBO] ao então MTb no dia anterior (19/9/2016).

Em síntese, após uma menção sobre a quantidade desproporcional de Unidades de Serviço Técnico (UST), a continuidade do diálogo também revela combinação com o sócio da B2T, Tiago [Schettini] Batista, [texto tarjado]. (...)

Assim, o conjunto probatório colacionado aponta para a ação dos sócio da empresa [QUBO, Rafael Pereira Teles Ferreira] de apresentar proposta de preços fictícia ou de cobertura, tanto na fase interna quanto na fase externa do PE SRP nº 24/2016, pois forjada sem base referencial a partir de critérios ou fatores demonstráveis ou justificáveis, eis que o termo de referência não descreveria suficientemente o objeto e sequer esse objeto existia no mercado, o que impossibilitaria sua precificação nos termos e com as coincidências ocorridas, tal qual já detalhado na análise do argumento 1 [i.e., inexistência da Plataforma Antifraude MicroStrategy segundo a própria fabricante].

Com efeito, a partir dessa conduta, a Qubo proporcionou o prosseguimento do certame, conferindo-lhe aparência de competitividade e licitude, contribuiu para a frustração do caráter competitivo da licitação e colaborou de forma concorrente para seu direcionamento à B2T, com o agravante de ter participado efetivamente do pregão.'

384. Do não cabimento à dedução de sobrepreço nas fases de cotação e apresentação de propostas: esclarece-se à responsável que não seria atípico o oferecimento de cotação de preços ou de lances em pregão de valores extremamente elevados, de forma que isso, per si, não atrairia a atuação do TCU. Contudo, tal conduta, analisada no conjunto de evidências carreadas aos autos, permitem inferir que a responsável teria apresentado cotação de preços de valores não condizentes com o mercado, sem qualquer conhecimento de produto que sequer era comercializado por ela, nem fora previamente especificado, mas que era apenas fornecido pela contratada, inflando artificialmente o preço base do pregão.

385. *E sobre a boa-fé, repisa-se que ela não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis, conforme referencial à Subseção C.1. Conforme as análises realizadas neste exame, não restou demonstrada a boa-fé da responsável.*

386. Das declarações sobre desconhecimento das empresas participantes do PE SRP 24/2016 e de seu andamento, tem-se que não elidem a irregularidade atribuída à responsável, remanescendo sem explicação a elaboração de cotação de produto inexistente. E, a contradizer suas alegações, tem-se o trecho do relatório final do PAR - CGU 00190.106561/2020-83 que culminou em seu sancionamento, acima colacionado, em que se relatou a ação concertada entre a responsável e a contratada.

387. Dos quadros de faturamento da responsável: realça-se a irrelevância do argumento para elidir a irregularidade atribuída a responsável, uma vez que a obtenção de vantagem ou sua proporção em relação ao faturamento da responsável não são condições necessárias para seu eventual sancionamento pela conduta inquinada.

388. Por todo o exposto, rejeitam-se todas as razões de justificativa.

C.13. Da empresa PTV Tecnologia da Informação Ltda EPP

389. A responsável foi chamada a responder em razão da seguinte conduta, constante do item 350.2.1.3 da peça 40:

a) Conduta: participar da cotação de preços para o Pregão PE 24/2016, conduzido pelo Ministério do Trabalho, e apresentar proposta de preço para fins de definição de preços estimativos para produto que não era comercializado pela empresa (Plataforma Antifraude) e com preços de licenças de software de BI e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado e que sequer eram comercializados pela empresa à época. Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, b), da Lei 8.443/1992; art. 90, da Lei 8.666/93; art. 36, §3º, I, d), da Lei 12.529/2011; e Jurisprudência TCU (Acórdão 1.107/2014-Plenário, Relator Min. André de Carvalho e Acórdão 1.293/2011-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman, entre outros).

390. A responsável, além de apresentar proposta para cotação de preços, foi uma das três empresas que deram lances no pregão PE SRP 24/2016 (TC 022.394/2017-6, peça 16, p. 3).

C.13.1. Síntese da resposta

391. As razões de justificativa da responsável foram apresentadas à peça 204.

392. Ao final, solicitou (p. 8):

‘25. Diante do exposto, requer-se o arquivamento da presente TCE com relação à PTV. Subsidiariamente, em virtude do princípio da eventualidade, requer-se que os fatos narrados sejam considerados para todos os fins, inclusive para a dosagem de eventuais sanções administrativas.

26. Por fim, caso surjam novos questionamentos ou dúvidas, requer-se seja novamente a PTV intimada a se manifestar, para que sejam respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa.’

393. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes razões de justificativa.

394. Declarou que a responsável fora enganada e induzida a erro por representantes da B2T na fase de cotação de preços e no pregão eletrônico. Salientou que a responsável não teria atuado na elaboração do ETP, do edital de licitação ou na criação de demanda supostamente desnecessária do MTb. Tais ‘supostas irregularidades’ seriam de competência da Administração Pública.

395. Por fim, dissertou sobre a ausência de benefício comercial ou financeiro e não concorrência para eventual dano ao Erário. Arrolou o art. 5º da Lei Orgânica e trecho de acórdão desta Corte para afirmar que a responsável não obtivera qualquer benefício comercial ou financeiro nem concorrera para a prática de atos que culminassem em danos ao erário. Declarou que a aplicação de sanções se dirigiria àqueles que tenham dado causa a dano ao Erário, verificado o locupletamento dos responsáveis.

C.13.2. Análise

396. Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação à responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para cada uma das irregularidades a ela atribuídas (não foi citada, apenas ouvida):

a) 350.1.2: 3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9), ocasionando prejuízo ao Erário e direcionamento da contratação (p. 112);

b) 350.1.3: 4. Sobrepreço e superfaturamento das licenças e serviços de manutenção e suporte MicroStrategy (p. 123-124);

397. Remete-se, também, ao sumário de condutas da responsável constante daquela peça (p. 64).

398. Da declaração de que a responsável teria sido enganada e induzida a erro por representantes da B2T e de sua não participação na fase interna da licitação: os argumentos não merecem prosperar. Primeiro, a responsável não carrou aos autos quaisquer evidências a corroborar sua declaração. Segundo, a conduta inquinada que motivara seu chamado em audiência não se referiu à elaboração do ETP, do edital de licitação ou da criação de demanda, mas, sim, ao envio de proposta de preço para fins de definição de preços estimativos para produto que não era comercializado pela empresa (Plataforma Antifraude) e com preços de licenças de software de BI e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado e que sequer eram comercializados pela empresa à época, conforme conduta constante do 350.2.1.3 da peça 40 (p. 78).

399. De se ressaltar, ainda, quanto à conduta da responsável, notícia sobre investigações da ‘Operação Circuito Fechado’, da Polícia Federal, em que o oferecimento de proposta de cobertura em licitações de fornecimento de software ao Dnit foi admitido por representante legal da responsável – Sr. Pedro Paulo Thompson de Vasconcellos – e da empresa Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda – Cláudio Salomão (<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/contratos-assinados-por-tarcisio-durante-gestao-dilma-entram-na-mira-da-pf/>, acesso em 31/7/2023; grifos acrescidos):

‘O primeiro contrato com a **Business To Technology (B2T)** para fornecer licenças de softwares (programas de computadores) para o Dnit foi assinado pelo atual ministro em 14 de agosto de 2012, no valor de R\$ 11,7 milhões. Depois disso, mais dois aditivos, nos anos seguintes, tiveram o aval dele, elevando o negócio para R\$ R\$ 22,6 milhões. Segundo a PF, não há qualquer evidência de que o serviço foi efetivamente prestado e a suspeita é de que as contratações serviram de fachada para o dinheiro ser desviado. (...)’

Ao menos dois empresários admitiram fraude no contrato do Dnit, segundo a PF. Pedro Paulo Thompson [de Vasconcellos], da PTV, disse que participou da licitação a pedido de um dos representantes da B2T. ‘Confirmou em seu depoimento que houve conluio e prévio ajuste de preços entre as empresas participantes’, destaca o relatório da PF.

Em seu depoimento, Thompson disse que foi procurado na época por Tiago Schettini [Batista], então diretor da B2T, que lhe informou que o ‘contrato já era dele, pois ele já estava prestando serviço ao Dnit’. Atual vice-presidente da empresa, Schettini foi preso no dia 3 de setembro, quando a Operação Circuito Fechado foi deflagrada.

O outro empresário a admitir ter participado do pregão no Dnit apenas para simular concorrência, a pedido da B2T, foi Cláudio Salomão, da Telemikro. (...)’

400. Da ausência de benefício comercial ou financeiro e não concorrência para eventual dano ao Erário: de pronto, ressalte-se que a responsável fora chamada em audiência, não citação. Explica-se, ainda, que tais circunstâncias não têm o condão de afastar a jurisdição desta Corte. Os elementos coligidos evidenciam que a responsável simulou a apresentação de proposta comercial para dar a aparência de legitimidade a certame com direcionamento para a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. Nesse sentido, a responsável, a despeito de, aparentemente, não ter auferido vantagem financeira, contribuiu diretamente para contratação fraudada, com preços não condizentes com os praticados no mercado, de produto que sequer era comercializado pela empresa à época. Seu eventual sancionamento por esta Corte de Contas em razão da conduta inquinada prescinde de demonstração de seu ‘interesse na fraude’, ou, propriamente, da configuração do dolo.

401. Por todo o exposto, rejeitam-se todas as razões de justificativa.

C.14. Da empresa Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda

402. A responsável foi chamada a responder em razão da seguinte conduta, constante do item 350.2.1.4 da peça 40:



a) Conduta: participar da cotação de preços para o Pregão PE 24/2016, conduzido pelo Ministério do Trabalho, e apresentar proposta de preço para fins de definição de preços estimativos para produto que não era comercializado pela empresa (Plataforma Antifraude) e com preços de licenças de software de BI e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado e que sequer eram comercializados pela empresa à época. Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, b), da Lei 8.443/1992; art. 90, da Lei 8.666/93; art. 36, §3º, I, d), da Lei 12.529/2011; e Jurisprudência TCU (Acórdão 1.107/2014-Plenário, Relator Min. André de Carvalho e Acórdão 1.293/2011-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman, entre outros).

C.14.1. Síntese da resposta

403. As razões de justificativa da responsável foram apresentadas às peças 155-169; a peça 155 faz remissão às demais. Aponta-se o envio fora do prazo das peças 234-236.

404. Ao final, solicitou (p. 26):

‘Ante o exposto, demonstrado que a Telemikro não praticou qualquer ilícito nem se beneficiou ou quis se beneficiar da proposta enviada ao Ministério do Trabalho, bem como não teve qualquer influência na formação do preço final do Pregão Eletrônico nº 24/2016, requer a V. Exa. E ao c. Colegiado que se dignem a afastar a Telemikro da matriz de responsabilização do presente feito.’

405. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes razões de justificativa.

406. Dissertou sobre a proposta da empresa [cotação de preços], que fora apresentada por terceiro que não representaria nem agiria em nome da pessoa jurídica. Transcreveu trechos de depoimentos do Sr. Ricardo de Figueiredo Caldas – sócio da responsável –, do Sr. Cláudio Salomão [que teria sido Diretor Comercial anterior da responsável] e da Sra. Graciela Montero Cunha Lopes [então Diretora Comercial da responsável, que assinara e enviara a cotação de preços ao MTb, conforme TC 022.394/2017-6, peça 6, p. 27-32] à Polícia Federal no IPL 338/2017 [Operação Gaveteiro] e na ‘Operação Circuito Fechado’, bem como à CGU.

407. Com isso, apresentou a tese de que: (i) a proposta teria sido enviada pela Diretora Comercial da responsável, cujo teor teria sido produzido pelo ex-Diretor Comercial, para a prestação de um favor a Francisco [Luiz] Guedes [Júnior], representante da B2T, sem o conhecimento de seu sócio administrador. Afirmou que o Sr. Cláudio Salomão prestaria serviços à responsável na condição de autônomo (consultor comercial) para serviços relacionados a software de servidor de fax, ainda mantendo e-mail corporativo, mas sem ocupar sala nas dependências da empresa.

408. Adiante, defendeu que a responsável não poderia ser sancionada com a declaração de inidoneidade da Lei 8.443/1992, art. 46, nem da Lei 8.666/1993, art. 90, pois, para isso, seria exigível a demonstração de dolo; colacionou jurisprudência sobre o tema.

409. Afirmou o não auferimento de vantagem pelo ex-Diretor Comercial da responsável, Sr. Cláudio Salomão.

410. Tratou da responsabilização consoante os dispositivos da Lei 12.529/2011 e da Lei 12.846/2013. Questionou alguns dos dispositivos cuja violação pela responsável constara da matriz de responsabilização: Lei 12.529/2011, art. 36, § 3º, I, ‘d’, e Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção ou LAC), art. 2º. Consoante a defesa, a apuração segundo o primeiro dispositivo competiria ao Cade; em relação ao segundo dispositivo, o ato inquinado deveria ter sido praticado no interesse da empresa; colacionou doutrina de autoria do relator destes autos.

411. Continuando, tratou da inexistência de relação da Telemikro com a B2T. Questionou apontamentos constantes da Nota Técnica 1.044/SFCOPE/SFC/CGU, sumarizada à peça 40, p. 54, item 313.6.2.1, que não teriam suporte documental. Alegou que a responsável participara de 21 licitações, tendo vencido 16 delas, e que a B2T não teria participado de nenhuma delas. Salientou os

ramos de atividades distintos de ambas as empresas e repetiu as declarações de não auferimento de vantagem, de não elaboração da proposta e de não conhecimento de sua existência.

412. Adiante, cuidou da inaplicabilidade do art. 16, § 2º, b, da Lei 8.443/1992 (do julgamento das contas), em razão de não ter sido 'contratante ou parte interessada', que status jurídicos que não seriam aplicáveis à responsável. Alegou que seria impossível indicar a contribuição da proposta da responsável para aumento irreal de preços, uma vez que não participara do pregão e o preço de sua proposta era o menor entre aqueles apresentados [na cotação de preços].

413. Seguindo, dissertou sobre a inaplicabilidade dos acórdãos paradigmas citados na instrução da Sefti. Alegou que tais acórdãos tratariam de situações diferentes daquela envolvendo a responsável nestes autos, uma vez que em seu caso, não haveria qualquer evidência de correlação, cooperação ou auxílio entre a Telemikro e a B2T. Notou também que nenhum dos acórdãos teria tratado de questões jurídicas interpretativas, mas apenas do exame de fatos em determinados casos concretos.

414. Por fim, discorreu então sobre a estrutura da Telemikro e o exercício da função de Diretora Comercial pela Sra. Graciela. Apresentou informações sobre o faturamento e o quadro de funcionários à época, que impediriam o envio de proposta sem a participação do sócio administrador da responsável. Alegou que a Sra. Graciela Montero Cunha Lopes não seria uma Diretora Comercial 'em sentido pleno', elencando os seguintes motivos para tal: (i) ela não tinha sob sua gestão uma equipe de profissionais atuantes na área comercial; (ii) o cargo serviria para prestigiar e estimulá-la e gerar respeito e credibilidade junto ao mercado e a clientes potenciais; (iii) sua expertise e experiência profissionais não autorizariam cobranças elevadas, porque adviria do setor de marketing, sem experiência na área comercial; e (iv) ela tinha salário baixo, sem participação societária ou participação nos lucros da responsável. Afirmou que sua assinatura da proposta e seu envio ao MTb teria sido uma mera falta de atenção.

C.14.2. Análise

415. Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação à responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para cada uma das irregularidades a ele atribuídas (não foi citada, apenas ouvida):

a) 350.1.2: 3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9), ocasionando prejuízo ao Erário e direcionamento da contratação (p. 113);

b) 350.1.3: 4. Sobrepreço e superfaturamento das licenças e serviços de manutenção e suporte MicroStrategy (p. 124);

416. Remete-se também ao sumário de condutas da responsável constante daquela peça (p. 64).

417. Da proposta da empresa [cotação de preços], que fora apresentada por terceiro que não representaria nem agiria em nome da pessoa jurídica: a contestar a tese da defesa, tem-se o fato de que sua Diretora Comercial, a Sra. Graciela Montero Cunha Lopes, assinara e enviara proposta em nome da responsável, sendo irrelevante o conhecimento do fato por seu sócio, se tal afirmativa for verdadeira. O ponto importante a não se perder de vista é que se tratou de ato emitido por quem detinha a autoridade para envio de proposta ou cotação de preços, não se tratando de uma mera assistente administrativa, contabilista, ou de qualquer outra função não relacionada à área comercial da empresa. E sobre o Sr. Cláudio Salomão, a despeito de ter pedido de demissão em momento anterior ao envio da proposta, tem-se que ele ainda atuava em nome da responsável, embora, segundo a defesa, sua especialidade fosse distinta da área comercial, mesmo tendo ocupado o cargo de Diretor Comercial previamente. É irrelevante o fato de não ter sala dentro das dependências da empresa.

418. De se ressaltar ainda, quanto à conduta da responsável, que esse procedimento não é inédito. Em notícia sobre investigações da ‘Operação Circuito Fechado’, da Polícia Federal, é relatado que o oferecimento de proposta de cobertura em licitações de fornecimento de software ao Dnit foi admitido por representante legal da empresa PTV Tecnologia da Informação Ltda EPP – Sr. Pedro Paulo Thompson de Vasconcellos – e por colaborador autônomo da responsável – Sr. Cláudio Salomão (<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/contratos-assinados-por-tarcisio-durante-gestao-dilma-entram-na-mira-da-pf/>, acesso em 31/7/2023; grifos acrescidos):

*‘O primeiro contrato com a **Business To Technology (B2T)** para fornecer licenças de softwares (programas de computadores) para o Dnit foi assinado pelo atual ministro em 14 de agosto de 2012, no valor de R\$ 11,7 milhões. Depois disso, mais dois aditivos, nos anos seguintes, tiveram o aval dele, elevando o negócio para R\$ R\$ 22,6 milhões. Segundo a PF, não há qualquer evidência de que o serviço foi efetivamente prestado e a suspeita é de que as contratações serviram de fachada para o dinheiro ser desviado. (...)’*

Ao menos dois empresários admitiram fraude no contrato do Dnit, segundo a PF. Pedro Paulo Thompson [de Vasconcellos], da PTV, disse que participou da licitação a pedido de um dos representantes da B2T. “Confirmou em seu depoimento que houve conluio e prévio ajuste de preços entre as empresas participantes”, destaca o relatório da PF.

Em seu depoimento, Thompson disse que foi procurado na época por Tiago Schettini [Batista], então diretor da B2T, que lhe informou que o “contrato já era dele, pois ele já estava prestando serviço ao Dnit”. Atual vice-presidente da empresa, Schettini foi preso no dia 3 de setembro, quando a Operação Circuito Fechado foi deflagrada.

O outro empresário a admitir ter participado do pregão no Dnit apenas para simular concorrência, a pedido da B2T, foi Cláudio Salomão, da Telemikro. (...)’

419. Da necessidade de demonstração de dolo para declaração de inidoneidade da responsável; do não auferimento de vantagem pelo ex-Diretor Comercial da responsável, Sr. Cláudio Salomão; da inaplicabilidade do art. 16, § 2º, b, da Lei 8.443/1992 (do julgamento das contas): explica-se que a demonstração de dolo e o não auferimento de vantagem não têm o condão de afastar a jurisdição desta Corte. Os elementos coligidos evidenciam que a responsável simulara a apresentação de proposta comercial para dar a aparência de legitimidade a certame com direcionamento para a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.

420. Nesse sentido, a responsável, representada neste ato pela figura de sua Diretora Comercial – Sra. Graciela Montero Cunha Lopes – e seu colaborador autônomo e ex-Diretor Comercial – Sr. Cláudio Salomão – a despeito de, aparentemente, não terem auferido vantagem financeira, contribuíram diretamente para contratação fraudada, com preços não condizentes com os praticados no mercado, de produto que sequer era comercializado pela empresa à época. Seu sancionamento por esta Corte de Contas em razão da conduta inquinada prescinde de demonstração de seu “interesse na fraude”, ou, propriamente, da configuração do dolo.

421. Com efeito, a fraude ocorrera, por meio de proposta de preços assinada e enviada pela Diretora Comercial da responsável, em nome da responsável, em favor da B2T, consoante combinação irregular realizada entre o Sr. Cláudio Salomão, colaborador autônomo da responsável, e o Sr. Francisco Luiz Guedes Júnior, gerente da B2T.

422. Ainda sobre esse argumento, diferentemente do alegado pela defesa, é simples indicar a contribuição de sua cotação de preços para a fraude realizada. Em processos licitatórios, tem-se o ‘efeito âncora’ que um preço de referência acima do preço de mercado pode causar, fazendo com que os preços ofertados pelos licitantes se situem próximo dessa referência com consequente sobrepreço. Sobre o tema, veja-se também trecho do Relatório Final do PAR - CGU 46012.000645/2017-61, documento público, em que foi condenada a B2T, onde foi ressaltada a implausibilidade da aproximação entre os preços cotados



(https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73509/3/Relatorio_Final_B2T.pdf, acesso em 27/7/2023; p. 13-14):

‘Por conta do exposto, igualmente, não se pode creditar como plausível a aproximação havida entre as cotações de preços apresentadas pelas diversas empresas para o item “Plataforma Antifraude MicroStrategy”:

Empresa	Valor Unitário	Valor Total
B2T	4.150.000,00	20.750.000,00
Telemikro	4.000.000,00	20.000.000,00
PTV	4.300.000,00	21.500.000,00
Systech	4.050.000,00	20.250.000,00
Qubo	4.100.000,00	20.500.000,00
Média	4.120.000,00	20.600.000,00

Implausibilidade que se reforça, ademais, por provas testemunhais de que houve preços estabelecidos – e, portanto, forjados – a pedido de empregados da empresa B2T, como ocorrera no caso dos preços cotados pela empresa PTV e pela empresa Telemikro (conforme excertos de depoimentos, respectivamente, às fls. 88 e 94 do Relatório Final da PF sobre a “Operação Gaveteiro”, SEI 1924841).’

423. Da responsabilização consoante os dispositivos da Lei 12.529/2011 e da Lei 12.846/2013: os enquadramentos da responsável nesses dispositivos cabem ao Cade e à CGU. Sobre a tese para a aplicação da Lei 12.846/2013, art. 2º, à responsável, concorda-se com o argumento da necessidade de haver interesse ou benefício da empresa. Diverge-se, entretanto, quanto à ausência de interesse ou benefício da responsável, cujas definições não se limitam à seara econômica ou financeira, uma vez que ausente do instituto essa restrição. Para caracterizar essas definições, utilizadas em sua condenação em PAR da CGU (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/03/cgu-aplica-e-mantem-sancoes-anticorrupcao-junto-a-seis-empresas-por-atos-ilicitos-contra-a-administracao-publica>, acesso em 27/7/2023), transcreve-se trecho do Parecer 45/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, documento público, datado de 2/3/2023, constante dos autos do Diz respeito, ainda, ao PAR - CGU 00190.106563/2020-72, que rebateu argumento similar lá apresentado pela responsável (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73693/8/Parecer_Conjur_045-2023_Telemikro.pdf, acesso em 27/7/2023; p. 11-13, grifos mantidos):

‘90. No ponto, não se pode perder de vista que a Lei Anticorrupção inovou no panorama até então existente, abrاندando critérios de responsabilização em favor do aprimoramento da resposta estatal aos ilícitos.

91. Nesse cenário, o reconhecimento do que venha a ser ‘interesse ou benefício’ perpassa pela compreensão de que a norma pretendia abranger o maior número de eventos.

92. Ainda que assim não fosse, faz-se imperiosa a observância do princípio hermenêutico segundo o qual o intérprete não deve restringir o que a própria lei não restringe, muito menos excepcionar o que a lei não excepciona.

93. Dito isso, há de se reconhecer que o ‘interesse’ da pessoa jurídica pode ser revelado por meio dos atos praticados pelos seus representantes no desempenho regular das funções que lhes sejam inerentes e/ou que decorram da dinâmica organizacional, excluindo-se dessa concepção apenas as condutas de estrita utilidade pessoal, absolutamente alheias ao plexo de atividades desempenhadas pelo ente privado e sobre as quais este não possua qualquer poder de controle nem capacidade de chancela.

94. Por seu turno, o ‘benefício’ pode ser caracterizado pela possibilidade de a pessoa jurídica obter vantagens diretas ou indiretas.

95. Em ambos os casos, não se limita a expressão à imediata repercussão econômica, porque a lei assim não exige.

96. No bojo do Recurso Extraordinário nº 548.181/PR, em que se discutia os preceitos para a responsabilização criminal de pessoas jurídicas em delitos ambientais, a Ministra Rosa Weber, relatora e voto vencedor, tratou sumariamente desses requisitos, dando a eles conotação holística, conforme abaixo reproduzido:

[...] necessário que a infração seja cometida no interesse ou benefício da entidade de modo a afastar a possibilidade de atribuição do fato ilícito ao ente moral se o indivíduo ou órgão interno responsável pelo ato tenha atuado unicamente para satisfação de interesse próprio, em busca de vantagem unicamente pessoal, ou ainda em detrimento consciente dos interesses e fins da empresa. (<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7087018>, fl. 56)

97. Percebe-se que também naquele âmbito de responsabilização, o critério é extensivo e serve para evitar apenas e tão somente que se atribua a uma pessoa jurídica condutas que não estejam em sua esfera normal de atuação ou que se contraponham às razões de sua existência.

98. O tema já foi objeto de cuidadoso estudo, de autoria de Felipe Barbosa Brandt e Renata Ferreira da Rocha, intitulado “Os elementos da responsabilidade objetiva na lei anticorrupção”, por meio do qual a hipótese dos autos – propostas fraudulentas feitas por empresas concorrentes em licitações – já havia sido adiantada como evidente demonstração de “interesse” abarcado pela Lei nº 12.846/2013.

99. Nesse sentido, reproduz-se trecho (fl. 63):

‘Todavia, “interesse” ou “benefício” da empresa não se restringe apenas à existência de lucro ou de receita de maneira direta, haja vista que esses termos não se circunscrevem apenas ao quesito material, podendo se dar, também, em aspectos mais abrangentes e fluidos como, por exemplo, o estreitamento de relacionamento com gestores públicos em posições de relevo, agentes fiscalizadores ou, mesmo, com pessoas jurídicas concorrentes, dentre outros.

Em situações como as expostas, parece prevalecer a ideia de que há “interesse” da pessoa jurídica, na linha de tratar-se de potenciais ou reais benefícios, incluindo a possibilidade de evitar prejuízos decorrentes de sanções, evitar concorrências ferrenhas com outros licitantes ou, mesmo, evitar dificuldades na execução contratual ou no recebimento de pagamento devido pela Administração.

O conceito jurídico indeterminado de “interesse” conduz a uma gama mais larga de situações que teriam potencial, ainda que em abstrato, de favorecimento à pessoa jurídica infratora.’ (Brandt, Felipe Barbosa; Rocha Renata Ferreira. Os elementos da responsabilidade objetiva prevista na lei anticorrupção Cadernos Técnicos da CGU: Coletânea de Artigos Correcionais, v. 3 (2022). Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/issue/view/42)

100. E os autores ainda arrematam (fl. 63):

Desse modo, vantagens indevidas para “abrir portas”, “manter negócios” e “estreitar relacionamentos”, bem como a apresentação de “propostas de cobertura”, em que pese não tenham a exata correspondência do que costumeiramente denominamos “toma lá, dá cá”, se encontram igualmente tipificados como ato lesivo, diante do benefício potencial de favorecimento (interesse), seja pelo agente público, no caso da vantagem indevida, seja por concorrente, no caso da proposta de cobertura. (idem, ibidem).

101. No presente caso, verifica-se que a diretora comercial (que tem por objetivo, como regra geral, ampliar as oportunidades de negócio de uma empresa) anuiu com o pedido de um concorrente para emitir uma proposta de cobertura. Pelos poderes que a diretora possuía e tendo o ato relação direta com a atividade da empresa (participar de licitações na área de TI), não há como conceber a ausência de interesse da pessoa jurídica.

102. Considerar o ato da referida diretora comercial como manifestação de exclusivo interesse pessoal, seria ignorar que a construção e manutenção de boas relações entre componentes da alta gestão com os demais atores do setor explorado beneficiam, antes de tudo, as pessoas jurídicas que eles representam, uma vez que potencializam o êxito delas nos negócios.



103. Dito de outro modo, a posição de diretor comercial é estratégica, de modo que, quanto mais próximo o agente esteja do alto escalão da pessoa jurídica representada, menor a possibilidade de que o ato não seja abrangido pelo interesse institucional.

104. No caso, ao se valer da estrutura da pessoa jurídica para potencializar as boas relações com empresas concorrentes, a diretora agiu – ainda que não exclusivamente – em manifesto interesse da entidade que ela representava.

105. Entendimento contrário diminuiria a possibilidade de punição de condutas altamente lesivas, criando situações, no mínimo, paradoxais, em que as empresas gozariam dos benefícios conferidos pelos atributos de seus representantes, sem que pudessem ser responsabilizadas pelos atos ilícitos que eles praticassem durante o exercício dessas funções, mesmo diante do reconhecimento de que tais atos serviriam, justamente, para conservar ou aumentar a vantagem negocial do ente coletivo.

106. Pelos elementos de prova juntados aos autos, verifica-se que o ato praticado pela Diretora Comercial da empresa Telemikro em atendimento a um pedido de favor feito por Francisco Luiz Guedes Júnior, funcionário da empresa B2T, se afigura como evidente **potencial ou real benefício, nos quais se inclui a possibilidade de evitar prejuízos decorrentes de sanções, evitar concorrências ferrenhas com outros licitantes** ou, mesmo, evitar dificuldades na execução contratual ou no recebimento de pagamento devido pela Administração. Isso porque, o conceito jurídico indeterminado denominado “interesse” conduz a uma gama larga de situações que têm potencial, ainda que em abstrato, de favorecimento à pessoa jurídica infratora.”

107. Portanto, não procede a alegação da defesa de que o ato de oferecer proposta de cobertura não foi praticado no interesse ou benefício da empresa, nos termos do art. 2º da LAC.

108. Como vimos, há que se estabelecer a distinção entre os conceitos de interesse e benefício. Interesse é diferente de benefício. Interesse é a decisão voluntária dos administradores da empresa em adotarem uma conduta. O interesse (ou vontade) da empresa é materializada pelo ato de um de seus administradores. Assim, ficariam excluídos apenas as condutas de estrito interesse pessoal. Benefício, por outro lado, é a obtenção de alguma vantagem direta ou indireta para a empresa. No caso concreto, temos a atuação de diretora da empresa buscando um ato que tem relação direta com a atividade da empresa (participar de licitações de TI). As (infelizmente muito recorrentes) propostas de cobertura devem ser punidas quando verificamos a troca de favores presente ou potencial, o que efetivamente a CPAR conseguiu demonstrar neste caso. Não se faz necessário uma prova de uma contraprestação por parte da empresa vencedora do certame à empresa que apresentou a proposta de cobertura. Basta a proposta e os vários indícios de conluio, pois nenhuma empresa faria um “favor” desinteressado a outra empresa. Assim, no mínimo, o interesse da empresa TELEMICRO [Telemikro] de se tornar credora de um “favor” à empresa B2T já supre o requisito do art. 2º da LAC.’

424. Suplementando a análise, tem-se que trecho do depoimento do sócio da responsável, Sr. Ricardo de Figueiredo Caldas, transcrito em suas razões de justificativa, que reforça a ideia de expectativa de obtenção de um benefício futuro para a responsável, expressada ao próprio sócio pelo colaborador da responsável, Sr. Cláudio Salomão, decorrente da cotação de preços fraudulenta enviada ao MTb (peça 156, p. 2; grifos acrescidos):

‘QUE, esclarece que, no ano de 2017, recebeu uma carta do Ministério do Trabalho, questionando sobre a autenticidade da proposta comercial em questão; **QUE indagou CLAUDIO SALOMÃO, tendo este afirmado que a proposta era autêntica, ou seja, que tinha realmente sido elaborada por ele, justificando que “aquilo poderia ser uma oportunidade”;** (...)’

425. Da inexistência de relação da Telemikro com a B2T: saliente-se que essas razões se centraram em possíveis irregularidades identificadas na Nota Técnica 1.044/SFCOPE/SFC/CGU referenciada pelo Relatório da Comissão de Inquérito do PAD 00190.110518/2018-06 (peça 16, p. 54-57, apud peça 40, p. 54). De todo modo, assevera-se que os indícios de possíveis irregularidades apontados pela referida nota técnica não permitiram até o presente, a partir dos documentos carreados a estes autos, extrair qualquer informação que pudesse implicar a responsável em alguma conduta irregular, de forma que esses elementos não foram utilizados em sua responsabilização nesta



TCE, que se baseou em outros elementos. Assim, tais argumentos são irrelevantes para desfazer o liame entre a responsável e as condutas inquinadas que motivaram seu chamado em audiência.

426. Da inaplicabilidade dos acórdãos paradigmas citados na instrução da Sefti: o cerne da conduta inquinada, trazida em ambos os acórdãos, amolda-se, *mutatis mutandis*, à conduta da responsável em análise nestes autos, qual seja: assinatura e envio de proposta forjada por outra empresa a órgão público, ‘apenas para fazer valores de referência’ (argumento defensivo utilizado num dos acórdãos), para favorecer a empresa autora intelectual de tal proposta e que, ao cabo, se sagraria vencedora de certame. Lá como cá, restou patente o intento de simular competitividade e conferir aparência de licitude a processo licitatório fraudulento.

427. Da estrutura da Telemikro e o exercício da função de diretora comercial pela Sra. Graciela: os argumentos apresentados tentam atribuir a conduta inquinada a um mero erro cometido por alguém inexperiente, que não deteria competência para assinar a cotação de preços, nem a competência para exercer tal mister de Diretora Comercial. Contudo, a fraude à licitação, por meio de envio de cotação de preço forjada para o MTb, fora consumada por ato de empregada da responsável, formalmente investida do cargo de Diretora Comercial. As práticas relatadas referem-se supostamente a práticas da atividade administrativa da responsável e, se verdadeiras, denotariam mais a culpa in eligendo de seus gestores do que a hipótese de que tudo não passara de um erro, de um mero acidente. Como alhures mencionado, a prática desse expediente pelo colaborador autônomo da responsável não é inédita.

428. Por todo o exposto, rejeitam-se todas as razões de justificativa.

C.15. Da empresa Systech Tecnologia e Informática Ltda.

429. A responsável foi chamada a responder em razão das seguintes condutas, constantes do item 350.2.1.5 da peça 40:

a) Conduta: participar da cotação de preços para o Pregão PE 24/2016, conduzido pelo Ministério do Trabalho, e apresentar proposta de preço para fins de definição de preços estimativos para produto que não era comercializado pela empresa (Plataforma Antifraude) e com preços de licenças de software de BI e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado e que sequer eram comercializados pela empresa à época. Dispositivos violados: arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, b), da Lei 8.443/1992; art. 90, da Lei 8.666/93; art. 36, §3º, I, d), da Lei 12.529/2011; e Jurisprudência TCU (Acórdão 1.107/2014-Plenário, Relator Min. André de Carvalho e Acórdão 1.293/2011-Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman, entre outros).

C.15.1. Síntese da resposta

430. As razões de justificativa da responsável foram apresentadas às peças 106-126; a peça 106 faz remissão às demais. Aponta-se o envio fora do prazo das peças 257-260, 262.

431. Ao final, solicitou (p. 29):

‘Conclui-se, pois, que não foi demonstrado o ato ilícito praticado pela Systech, nem o liame subjetivo que poderia relacionar a Peticionante com os demais atores da suposta trama, o que, à míngua de provas, certamente deve subsidiar decisão que, acatando as razões de justificativa aqui apresentadas, determine o arquivamento da Tomada de Contas naquilo que faz referência a empresa Systech.’

432. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes razões de justificativa.

433. Preliminarmente, trouxe síntese dos fatos e informações sobre a responsável, prêmios recebidos, parcerias e programas internos sobre ética da empresa. Realçou suas ações em prol do compliance e de seu programa de integridade, o fato de estar sendo investigada pelos mesmos fatos no IPL 338/2017 SR/PF/DF [“Operação Gaveteiro” da Polícia Federal] e no PAR -



CGU 00190.106564/2020-17. Afirmou que suas razões de justificativa englobam não apenas os elementos que motivaram seu chamado em audiência, mas também todas as demais construções indiciárias, fatos e provas colhidos naqueles procedimentos investigativos.

434. A seguir, cuidou das particularidades da cotação para estimativa de preços. Informou sobre não vinculação do fornecedor respectivo, detalhes do pregão eletrônico, dos custos agregados ao valor da cotação, da obrigação do gestor do órgão público ao diligenciar o mercado, de jurisprudência do TCU sobre o tema. Disse, por fim, que sua cotação se baseou na tabela de preços da fabricante Microstrategy.

435. Adiante, alegou que a cotação fora respondida com valores compatíveis com o mercado. Defendeu que sua cotação fora baseada na lista de preços da fabricante, registrada em cartório e carreada aos autos pela defesa [peça 118], e que não houvera diferença de preço significativa entre seu preço e aquele da fabricante; não incluída a Plataforma Antifraude MicroStrategy, tratada em tópico posterior.

436. Ato contínuo, declarou que a cotação fora respondida de forma regular e no tempo comum. Declarou que esse questionamento fora feito nos autos do IPL 338/2017 SR/PF/DF e do PAR - CGU 00190.106564/2020-17 em razão da celeridade do envio da proposta, entre uma sexta-feira e a segunda-feira seguinte. Atribuiu essa celeridade a: (i) valor de mercado da maioria dos produtos aferível diretamente em tabela de preços da fabricante; (ii) histórico de fornecimento de softwares diversos; (iii) expertise da responsável no desenvolvimento de um software na área de business intelligence, em contrato firmado com o Ministério da Defesa (“Gestão W”); (iv) cobrança de celeridade por parte do MTb; e (v) praxe da responsável, conforme seu histórico em outras pesquisas de preço.

437. Ainda, declarou não haver qualquer ilegalidade em haver duas empresas de nome Systech no mesmo endereço, com CNPJ distintos e contratos com a Administração Pública. Afirmou que a fabricante teria esclarecido que qualquer empresa, caso adjudicada poderia firmar contrato de transação única para revenda de produtos MicroStrategy, e esclareceu que o e-mail enviado pelo MTb solicitando a cotação foi direcionado ao e-mail institucional do sócio-gerente, Bruno [Rodrigues de] Mattos.

438. Continuando, tratou da cotação da plataforma antifraude e dos serviços delineados no termo de referência, através de estimativa com base em experiência prévia em desenvolvimento de software que utiliza solução de business intelligence. Detalhou o argumento de experiência anterior no desenvolvimento de software na área (Sistema “Gestão W”), que a tornaria apta a cotar o valor de um software de mesma natureza.

439. Discorreu sobre a inexistência de conluio prévio entre a responsável e as demais empresas. Afirmou não haver qualquer correlação dos indícios de conluio com a responsável. Ressaltou a expertise da responsável, que teria motivado o pedido de cotação por parte do MTb, a que a responsável teria respondido com seriedade, e que por questões comerciais e técnicas teria decidido não participar do pregão. Trouxe elementos da Operação Gaveteiro e o IPL 338/2017 e questionou que proveito a responsável poderia ter obtido na fraude. Respondeu questionamentos trazidos naquela investigação sobre CNPJ da responsável aparecer em contrato com a Telemikro e seu CNAE secundário não relacionado à TI.

440. Alegou a não caracterização dos ilícitos previstos no art. 90 da Lei 8.666/1993 e art. 36, § 3º, i, ‘d)’, da Lei 12.529/2011. Repetiu os argumentos sobre a celeridade da resposta à cotação de preços, da faculdade de revender produtos MicroStrategy por meio de contrato de transação única. Afirmou que, para caracterizar o ilícito da Lei 8.666/1993, art. 90, deveria ser comprovado o dolo específico, que não haveria provas a configurar o conluio conforme Lei 12.529/2011, nem teria causado dano ao Erário, conforme Lei 8.443/1992, art. 16, inciso III, alíneas ‘c’ e ‘d’. Relatou, ainda,



a conduta do MTb na condução da licitação e defendeu a tese que, ao ignorar as recomendações do Relatório de Auditoria - CGU 201700114, o MTb teria rompido o nexo causal entre a cotação de preços e o dano ao Erário causado.

441. Pugnou, por fim, pelo benefício da dúvida. Repetiu argumentos sobre sua celeridade para apresentação de cotação de preços e trouxe jurisprudência deste Tribunal em que se teria deixado de condenar responsáveis em certames fraudulentos em razão da ausência de evidências a lhes implicar.

C.15.2. Análise

442. Para as análises que se seguem, faz-se remissão aos itens da matriz de responsabilização em relação à responsável, constante do Anexo I da peça 40 destes autos, para cada uma das irregularidades a ele atribuídas (não foi citada, apenas ouvida):

a) 350.1.2: 3. Ausência de definição de requisitos da solução plataforma Antifraude (item 9), ocasionando prejuízo ao Erário e direcionamento da contratação (p. 113-114); e

b) 350.1.3: 4. Sobrepreço e superfaturamento das licenças e serviços de manutenção e suporte MicroStrategy (p. 125).

443. Remete-se também ao sumário de condutas da responsável constante daquela peça (p. 64-65).

444. Da cotação respondida de forma regular e no tempo comum: Saliente-se que essas razões se centraram em questionamentos realizados pela CGU e pela PF, no âmbito de seus processos, bem como em possíveis irregularidades identificadas na Nota Técnica 1.044/SFCOPE/SFC/CGU referenciada pelo Relatório da Comissão de Inquérito do PAD 00190.110518/2018-06 (peça 16, p. 54-57, apud peça 40, p. 54). De todo modo, assevera-se que os indícios de possíveis irregularidades, apontados pela referida nota técnica, não permitiram até o presente, a partir dos documentos carreados a estes autos, extrair qualquer informação que pudesse implicar a responsável em alguma conduta irregular, de forma que esses elementos não foram utilizados em sua responsabilização nesta TCE, que se baseou em outros elementos. Assim, tais argumentos são irrelevantes para desfazer o liame entre a responsável e as condutas inquinadas que motivaram seu chamado em audiência. Ressalte-se, porém, que os argumentos sobre a celeridade de entrega da cotação são tratados na próxima análise, em razão da pertinência com a conduta inquinada da responsável.

445. Das particularidades da cotação para estimativa de preços; da cotação respondida com valores compatíveis com o mercado; da cotação da plataforma antifraude e dos serviços delineados no termo de referência, através de estimativa com base na experiência prévia em desenvolvimento de software que utiliza solução de business intelligence; da inexistência de conluio prévio entre a responsável e as demais empresas; do benefício da dúvida:

446. O produto 'Plataforma Antifraude MicroStrategy' não era comercializado pela empresa à época, sequer existia no catálogo de produtos da fabricante. Assim, seu valor de mercado não seria aferível em qualquer tabela de preços, nem o histórico anterior de fornecimento de softwares diversos pela responsável teria o condão de conferir a responsável qualquer benefício. Igualmente irrelevantes as supostas cobranças do MTb e praxe da responsável no atendimento a demandas. Aborda-se, então, o argumento de experiência anterior da responsável no desenvolvimento de sistema que usa business intelligence: o sistema "Gestão W".

447. Conforme Contrato - DGP 23/2014 trazido pela defesa, firmado entre a responsável e o Departamento Geral do Pessoal (DGP) do Exército, o Sistema Gestão W é uma Ferramenta de Controle de Processos Contratuais Administrativos (peça 121, p. 3). Verificando-se a afirmação, identificou-se que o sítio internet <http://www.gestaow.com.br>, que era mantido pela responsável

conforme serviço de identificador de domínios “Whois” (<https://www.whois.com/whois/gestaow.com.br>, acesso em 2/8/2023), atualmente estava fora do ar. Segundo vídeo ‘Apresentação do Treinamento Sistema Gestão W’ do Exército Brasileiro, o Sistema Gestão W seria um sistema de gestão de contratos continuados (<http://www.dgp.eb.mil.br/index.php/component/content/article?id=1114>, <https://www.youtube.com/watch?v=r17rNyc2t5o>, acesso em 2/8/2023).

448. Delineado o escopo de sua experiência anterior em desenvolvimento de software de business intelligence, impende identificar os requisitos a partir dos quais a responsável teria elaborado sua proposta: o Termo de Referência que acompanhou a solicitação de cotação de preços (TC 022.394/2017-6, peça 3, p. 31 até o fim, peça 4, p. 1-87). Em suas 152 páginas, as únicas informações existentes sobre a Plataforma Antifraude MicroStrategy foram: ‘solução analítica integrada de estatística, mineração de dados e análise de vínculos (Plataforma Antifraude MicroStrategy)’, ‘Aquisição de Software de Prateleira ou por Encomenda’. Ainda sobre o tema, veja-se trecho da análise da instrução precedente (peça 40, p. 33):

‘174. Observa-se que, ao prever a aquisição de cinco licenças por CPU do item 9 – “Plataforma Antifraude MicroStrategy” no valor total de R\$ 20,250 milhões, o TR do PE 24/2016 classificou a natureza de despesa como “Aquisição de Software de Prateleira ou por Encomenda” (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 3, p. 53), mas não detalhou os elementos que compõem a plataforma ou sua utilização.

175. Bem assim, em resposta à solicitação de cotação de preços (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 5, p. 35-47), acompanhada apenas do TR, em que não ficou clara a composição da plataforma, as propostas apresentadas por cinco empresas não apresentaram detalhamento (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 6, 19-58).

176. Apenas no ETP, que não foi disponibilizado às empresas participantes do processo licitatório, é que a plataforma antifraude é descrita, de forma sucinta e com termos vagos (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 2, p. 69): “Solução de Advanced Analytics com recursos adicionais de detecção de anomalias e que necessariamente contempla recursos de investigação com Link Analysis e Social Network Analysis”.

449. Dessarte, o argumento da responsável é de que, de posse apenas dessas informações, sua experiência anterior no desenvolvimento de software de gestão de contratos teria sido suficiente para justificar sua capacidade de produzir uma cotação de preços, em apenas quatro dias, para um software complexo de detecção de fraudes na concessão de benefícios de seguro-desemprego. Essa alegação mostra-se claramente desancorada da realidade per si e inverossímil quando constatado que as cotações de preço enviadas ao MTb pelos responsáveis nesta TCE, a despeito de serem basearem em informações extremamente escassas, continham valores muito próximos entre si, consoante trecho do Relatório Final do PAR - CGU 46012.000645/2017-61, documento público, em que foi condenada a B2T, no qual foi ressaltada a implausibilidade da aproximação entre os preços cotados (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73509/3/Relatorio_Final_B2T.pdf, acesso em 27/7/2023; p. 13-14):

‘Por conta do exposto, igualmente, não se pode creditar como plausível a aproximação havida entre as cotações de preços apresentadas pelas diversas empresas para o item “Plataforma Antifraude MicroStrategy”:

Empresa	Valor Unitário	Valor Total
B2T	4.150.000,00	20.750.000,00
Telemikro	4.000.000,00	20.000.000,00
PTV	4.300.000,00	21.500.000,00
Systech	4.050.000,00	20.250.000,00
Qubo	4.100.000,00	20.500.000,00
Média	4.120.000,00	20.600.000,00



Implausibilidade que se reforça, ademais, por provas testemunhais de que houve preços estabelecidos – e, portanto, forjados – a pedido de empregados da empresa B2T, como ocorrera no caso dos preços cotados pela empresa PTV e pela empresa Telemikro (conforme excertos de depoimentos, respectivamente, às fls. 88 e 94 do Relatório Final da PF sobre a “Operação Gaveteiro”, SEI 1924841).’

450. Assim, há, nos autos, indícios convergentes de que houve conluio entre os participantes do processo licitatório em tela, caracterizada a fraude a licitação, nos termos do Acórdão 333/2015-Plenário (relator Min. Bruno Dantas): ‘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’.

451. Da não caracterização dos ilícitos previstos no art. 90 da Lei 8.666/1993 e art. 36, § 3º, i, ‘d’), da Lei 12.529/2011: explica-se que a demonstração de dolo não tem o condão de afastar a jurisdição desta Corte. Os elementos coligidos evidenciam que a responsável simulara a apresentação de proposta comercial para dar a aparência de legitimidade a certame com direcionamento para a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.

452. Nesse sentido, a responsável, representada neste ato pela figura de seu sócio-gerente – Sr. Bruno Rodrigues de Matos, a despeito de, aparentemente, não ter auferido vantagem financeira, contribuiu diretamente para contratação fraudada, com preços não condizentes com os praticados no mercado, de produto que sequer era comercializado pela empresa à época. Seu sancionamento por esta Corte de Contas em razão da conduta inquinada prescinde de demonstração de seu “interesse na fraude”, ou, propriamente, da configuração do dolo.

453. Por todo o exposto, rejeitam-se todas as razões de justificativa.

C.16. Consolidação: Análise da cumulatividade de multas

454. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas da Lei 8.443/1992, arts. 57 e 58, inciso I, ainda que seja adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que pode haver relação de subordinação entre as condutas inquinadas, a exemplo da ‘não comprovação da aplicação dos recursos’ e de ‘omissão na prestação de contas’, sendo a primeira consequência da segunda. Na verificação das duas irregularidades desse exemplo, isso enseja a aplicação da multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, em atenção ao princípio da absorção (Acórdão 9.579/2015-2ª Câmara, relator Min. Vital do Rêgo; Acórdão 2.469/2019-1ª Câmara, relator Min. Augusto Sherman).

455. Conforme leciona Cezar Bitencourt (Tratado de Direito Penal: parte geral - 8ª Edição - São Paulo: Saraiva, 2003. P. 565), na absorção, ‘(...) a pena do delito mais grave absorve a pena do delito menos grave, que deve ser desprezada’. Ainda sobre o exemplo, a ‘omissão no dever de prestar contas’, embora seja uma irregularidade autônoma, funciona como fase ou meio para a consecução da ‘não comprovação da aplicação dos recursos’, havendo clara relação de interdependência entre essas condutas. Dessa forma, recaindo as duas ocorrências num mesmo gestor, havendo clara relação de interdependência entre as condutas, deve prevalecer a pena do delito mais grave, qual seja, a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, com o afastamento da multa do art. 58, em atenção ao princípio da absorção.

456. Aplica-se, no caso concreto, o entendimento acima exposto. Foram chamados em citação e em audiência os seguintes servidores do então MTb:

- a) Leonardo José Arantes (revel);
- b) João Rufino de Sales (revel);
- c) José Barbosa Silva (não revel, falecido).



457. No caso do Sr. José Barbosa Silva, falecido em 20/6/2021, a rejeição de suas razões de justificativa não produzirá efeitos punitivos, ante a extinção da punibilidade devida ao falecimento do responsável. Faz-se assim a análise dos demais.

458. Os responsáveis foram chamados em audiência conforme item 350.1.5 da peça 40, p. 75-76, consoante discriminado a seguir. Para cada responsável, cotejam-se as condutas ora arroladas àquelas que motivaram sua citação (i.e., 350.1.1 a 350.1.4).

459. 350.1.5.1. Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTb.

a) Conduta 1: demandar contratação de solução de TI (DOD) já com indicação de marca, além de elaborar e aprovar planejamento da contratação com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora; Dispositivos violados: Art. 15, § 7º, I; da Lei 8.666/1993; art. 11, caput, § 2º, I, art. 12, I, b) e c), II, a), b) e c), e III, da IN 04/2014/SLTI/MP e Jurisprudência do TCU (Súmula 270, Acórdão 559/2017-TCU-Plenário, Min. Relator Benjamim Zymler e Acórdão 248/2017-TCU-Plenário, Min. Relator Walton Alencar Rodrigues);

b) Conduta 2: elaborar e aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que pode ensejar sobrepreço e superfaturamento dos serviços; Dispositivos violados: art. 15, § 7º, II; e art. 43, inciso IV da lei 8.666/1993 e Jurisprudência do TCU (Acórdão 2037/2019-TCU-Plenário, Rel. Ministro Substituto Augusto Sherman); e

c) Conduta 3: solicitar, sem prévia autorização legislativa, a descentralização de créditos orçamentários para viabilizar a execução do Contrato 04/2017; Dispositivos violados: art. 167, VI, da Constituição Federal, arts. 15 e 16, da Lei Complementar 101/2000, e Lei 4.320/1964.

460. Em relação a esse responsável, identifica-se uma quase identidade entre a conduta 2 e sua conduta descrita na irregularidade 350.1.4 (peça 40, p. 73), o que afastaria a aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992. Contudo, na reavaliação das responsabilizações dos revéis (Subseção C.4.4), propôs-se o afastamento da responsabilidade pelos danos ao Erário, mas com o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito, em relação às irregularidades 350.1.4 e 350.1.1, mantida sua responsabilização para as irregularidades 350.1.2 e 350.1.3. Além disso, não há clara relação de interdependência entre as demais condutas de sua citação e as condutas 1 e 3 acima listadas. Dessarte, resta aplicável ao responsável as multas cominadas por ambos os artigos da Lei Orgânica do Tribunal.

461. 350.1.5.2. João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática do MTb, Integrante Técnico e Fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017.

a) Conduta 1: elaborar e aprovar ETP e TR da contratação de solução de TI com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora; Dispositivos violados: Art. 15, § 7º, I; da Lei 8.666/1993; art. 9º, II e IV, art. 12, caput, I, b) e c), II, a), b) e c), e III, art. 14, caput, § 6º, e art. 15, da IN 04/2014/SLTI/MP e Jurisprudência do TCU (Súmula 270, Acórdão 559/2017-Plenário, Min. Relator Benjamim Zymler, e Acórdão 248/2017-Plenário, Min. Relator Walton Alencar Rodrigues)

b) Conduta 2: elaborar e aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST que não foi lastreado em informações capazes de refletir a complexidade real das atividades que compõem os serviços e a composição de custos dos serviços por atividades, que pode implicar em sobrepreço e superfaturamento dos serviços; Dispositivos



violados: art. 15, § 7º, II; e art. 43, inciso IV da lei 8.666/1993 e Jurisprudência do TCU (Acórdão 2.037/2019-Plenário, Rel. Ministro Substituto Augusto Sherman); e

c) Conduta 3: promover descentralização orçamentária para viabilizar a execução do Contrato 04/2017 sem prévia autorização legislativa e utilizando artifício orçamentário inexistente (Certificado de Disponibilidade Orçamentária Temporário); Dispositivos violados: art. 167, VI, da Constituição Federal, arts. 15 e 16, da Lei Complementar 101/2000, e Lei 4.320/1964;

462. Em relação a esse responsável, identifica-se uma quase identidade entre a conduta 2 e sua conduta descrita na irregularidade 350.1.4 (peça 40, p. 73), o que afastaria a aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992. Contudo, na reavaliação das responsabilizações dos revéis (Subseção C.4.4), propôs-se o afastamento da responsabilidade pelos danos ao Erário, mas com o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito, em relação à irregularidade 350.1.1, mantida sua responsabilização para as irregularidades 350.1.2, 350.1.3 e 350.1.4. Além disso, não há clara relação de interdependência entre as demais condutas de sua citação e as condutas 1 e 3 acima listadas. Dessarte, resta aplicável ao responsável as multas cominadas por ambos os artigos da Lei Orgânica do Tribunal.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

463. Apresentam-se a seguir procedimentos investigativos acerca do mesmo objeto em tela e/ou dos mesmos responsáveis, coligidos a partir de informações publicamente disponíveis.

A. PAR da CGU contra as empresas responsáveis arroladas nesta TCE

464. Foram identificados julgamentos de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) da CGU relacionados ao PE SRP 24/2016. Três das cinco empresas integrantes do rol de responsáveis desta TCE foram sancionadas com (i) impedimento para licitar ou contratar com a União; (ii) multa; e (iii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

465. O primeiro, trata-se do PAR - CGU 46012.000645/2017-61, instaurado contra a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., que resultou no impedimento de licitar ou contratar com a União por 5 anos, além da multa de R\$ 7.725.193,82 (<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decisao-n-23-de-9-de-fevereiro-de-2023-463728501>, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73509/3/Relatorio_Final_B2T.pdf, acesso em 27/7/2023). Segundo o relatório final da Comissão do PAR, suas condutas incluíram:

- a) dar vantagem indevida a agente público e a pessoa a ele relacionada;
- b) fraudar licitação pública e contrato dela decorrente mediante:
 - b.1) combinação, frustrando o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
 - b.2) ação para elevar artificialmente o preço estimado da contratação;
 - b.3) realização de ato de procedimento licitatório público, apresentando documentação falsa (atestado de capacidade técnica) exigida para o certame; e
 - b.4) viabilização do prosseguimento do certame irregular por meio de comportamento inidôneo; e

c) praticar atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos I e IV, 'a', 'b' e 'd', da Lei 12.846/2013, assim como no art. 7º da Lei 10.520/2002.

466. Continuando, por apresentarem propostas de cobertura para auxiliar a contratada, configurando fraude ao caráter competitivo do pregão mediante elevação dos preços da licitação de software Antifraude para o MTb, foram sancionadas as empresas QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. e Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda.



467. Esse caso refere-se ao PAR - CGU 00190.106561/2020-83, no qual foi sancionada a empresa QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. com impedimento de licitar ou contratar com a União por 4 anos, além de multa de R\$ 299.260,38 (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/03/cgu-aplica-e-mantem-sancoes-anticorrupcao-junto-a-seis-empresas-por-atos-ilicitos-contra-a-administracao-publica>, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73691/6/Julgamento_Qubo_Tecnologia.pdf, acesso em 27/7/2023). Segundo o relatório final da Comissão do PAR, as condutas da QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. incluíram subvencionar a prática dos atos ilícitos, mediante:

- a) combinação, frustrando o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) ação para elevar artificialmente o preço estimado da contratação;
- c) fraude em licitação pública, concorrendo para o seu direcionamento à empresa diversa e viabilizando o prosseguimento do certame irregular, comportando-se de modo inidôneo; e
- d) prática de atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos II e IV, 'a' e 'd', da Lei 12.846/2013, assim como no art. 7º da Lei 10.520/2002.

468. Diz respeito, ainda, ao PAR - CGU 00190.106563/2020-72, no qual foi sancionada a empresa Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. com impedimento de licitar ou contratar com a União por 3 anos, além de multa de R\$ 58.190,05 (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/03/cgu-aplica-e-mantem-sancoes-anticorrupcao-junto-a-seis-empresas-por-atos-ilicitos-contra-a-administracao-publica>, acesso em 27/7/2023). Segundo o relatório final da Comissão do PAR, suas condutas incluíram:

- a) subvencionar a prática de atos ilícitos e fraudar, mediante ajuste, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) fraudar licitação pública, contribuindo para a elevação arbitrária de preços; atuando de modo inidôneo; e
- c) praticar atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso II e no inciso IV, 'a' e 'd', da Lei 12.846/2013 e no art. 7º da Lei 10.520/2002

469. Já no PAR - CGU 00190.106564/2020-17, referente à empresa Systech Tecnologia e Informática Ltda, a decisão foi pelo arquivamento (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73556/3/Relatorio_Final_Systech.pdf, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73556/2/Nota_Tecnica_2102-2021_Systech.pdf, acesso em 27/7/2023). A despeito disso, segundo o relatório final da Comissão do PAR, suas condutas incluíram:

- a) subvencionar a prática de atos ilícitos e fraudar, mediante ajuste, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) fraudar licitação pública, contribuindo para a elevação arbitrária de preços; atuando de modo inidôneo; e
- c) praticar atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso II e no inciso IV, 'a' e 'd' da Lei 12.846/2013 e no art. 7º da Lei 10.520/2002.

B. Acordo de Leniência celebrado pela fabricante MicroStrategy Brasil Ltda com o Cade, bem como o cartel hub-and-spoke que teria sido operado por ela e seus revendedores

470. Para contextualizar as análises que se seguem, veja-se notícia acerca de investigação realizada pelo Cade acerca do Inquérito Administrativo - Cade 08700.004095/2020-15, cujo apartado restrito, Inquérito Administrativo - Cade 08700.004096/2020-51, deduz-se que seja processo relacionado ao acordo de leniência (<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade->



instaura-processo-para-investigar-cartel-no-mercado-de-produtos-e-servicos-de-inteligencia-de-negocios, acesso em 24/7/2023; grifos acrescidos):

*‘Nesta terça-feira (17/01), a Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (SG/Cade) instaurou processo administrativo para apurar **suposto cartel em licitações públicas e privadas de produtos e serviços de inteligência de negócios (business intelligence), tais como a venda de licenças e o fornecimento de serviços de manutenção e consultoria.***

*A investigação em curso foi iniciada, na SG/Cade, com a **celebração de Acordo de Leniência com a empresa Microstrategy Brasil Ltda.**, que voluntariamente reportou condutas ao Cade após a condução de uma investigação interna. As condutas apuradas na autarquia são **também objeto das operações “Gaveteiro” e “Circuito Fechado”, realizadas pela Polícia Federal**, bem como de **relatório elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU)**. Toda a documentação obtida no âmbito das operações mencionadas foi compartilhada com o Cade pelo Poder Judiciário.*

Em suma, são investigadas, pela SG/Cade, 18 empresas, bem como 25 pessoas, que teriam combinado entre si, entre os anos de 2014 e 2020, a divisão de contratos e combinado preços e condições comerciais referentes a licitações promovidas por órgãos e empresas públicas federais e estaduais, bem como por entidades privadas, localizados em todo o território nacional e, notadamente, nos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e no Distrito Federal. (...)’

471. Compulsando-se os documentos disponíveis na Pesquisa Pública do Cade (https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0, acesso em 24/7/2023), têm-se a Nota Técnica - Cade 10/2023/CGAA6/SGA2/SG/CADE, de 17/1/2023 (evento 1174761) e a versão pública de seu anexo (evento 1177516), documentos produzidos no âmbito do Inquérito Administrativo - Cade 08700.004095/2020-15, a embasar despacho que decidiu por instaurar processo administrativo para apuração de irregularidades em face dos representados – Despacho - Cade/SG Instauração Processo Administrativo 2/2023, de 17/1/2023 (evento 1176417), conforme a seguir parcialmente transcrita (grifos acrescidos):

*‘Representados: **B2T – Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.**, DBC Company – DBcon Informática Ltda., Deliver IT Serviços em Tecnologia Ltda., DW Brasil Consultoria Ltda (Data Modelling), Intelit Processos Inteligentes Ltda., K2 Serviço de Informática e Tecnologia Ltda. (K2 Information Technology), Logiks Consultoria e Serviços em Tecnologia da Informação Ltda., Maxtera Tecnologia, Sistemas e Comércio Ltda., **MicroStrategy Brasil Ltda.**, Positive Seven Tecnologia da Informação Eireli, **PTV Tecnologia da Informação EIRELI**, **Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda.**, **Systech Sistemas e Tecnologia em Informática**, Sysvision International Consultoria e Desenvolvimento de Sistema de Informática Ltda., Tech Solutions Soluções em Gestão e Tecnologia, **Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica**, Trend Consultoria Comercial Ltda., VIP Treinamento e Desenvolvimento Ltda., Alberto Carvalho Branquinho, Alexandre Alcântara, Allison Lopes, Bruno Rodrigues de Mattos, Cláudio Salomão, Cynthia Otilia Bianco, Edgar Christian Tardio Serrano, Fernanda Karczewski, Francisco Luiz Guedes Junior, Hélio Zveiter Trigueiro, Luciano Vernaglia Martins, Luis Robson Almeida Pessoa, Marcia Regina dos Santos Fares Franco, Mauricio Cunha, Marcus Vinicius Paranhos Faleiro, Michelle Lima Costa, Nelmar de Castro Batista, Paloma Fachinetti Folquitto de Menezes, Paula Schettini do Nascimento, Paulo Ricardo Soares Santos, Pedro Paulo Thompson de Vasconcellos, Renato Turk Faria, Tiago Schettini Batista, Vasco Roberto Marinho Braga e Vinicius Buscarioli de Menezes.’*

472. Sumariza-se, a seguir, o Anexo da Nota Técnica - Cade 10/2023/CGAA6/SGA2/SG/CADE, versão pública (evento 1177516). Pelo termo “Signatária” presente nas transcrições, entenda-se a fabricante MicroStrategy Brasil Ltda.

B.1. Do contexto da investigação e da competência do Cade em matéria de cartéis em licitações (p. 2, 17)

473. Trata-se de um Inquérito Administrativo Sigiloso que foi instaurado em 6/9/2021 pelo Cade. Esse inquérito foi aberto a partir do Despacho SG Instauração IA 19/2021 (0954063) e

está relacionado a um Acordo de Leniência celebrado entre a Superintendência-Geral do CADE, a empresa MicroStrategy Brasil Ltda e o Ministério Público Federal no Distrito Federal.

474. O Acordo de Leniência foi assinado em 24/9/2020 e revelou informações sobre condutas anticompetitivas praticadas pela fabricante MicroStrategy Brasil Ltda no mercado nacional de produtos e serviços de inteligência de negócios (business intelligence), como a venda de licenças e serviços de manutenção e consultoria.

475. O Histórico da Conduta, que faz parte do Acordo de Leniência, apresenta uma descrição detalhada dos fatos, do funcionamento do suposto cartel e dos participantes. Além disso, algumas informações usadas como evidências nesse inquérito são provenientes de investigações realizadas pela Polícia Federal nas operações “Gaveteiro” e “Circuito Fechado”. No entanto, essas informações não estão disponíveis na versão pública do anexo.

476. De acordo com os elementos disponíveis, as condutas anticompetitivas teriam ocorrido a partir de 2014 e continuado até, pelo menos, 2020. Existem evidências de fixação de preços, condições e vantagens em licitações públicas, divisão de mercado e clientes por meio de supressão de propostas e apresentação de propostas de cobertura, e troca de informações comerciais e concorrenciais sensíveis para frustrar a competitividade das licitações públicas. Essas informações sensíveis incluíam, por exemplo, dados sobre preços durante a fase de pregão.

477. As condutas anticompetitivas foram facilitadas por meio de trocas de e-mails, mensagens instantâneas no WhatsApp, ligações telefônicas, mensagens instantâneas no Skype e reuniões presenciais. O anexo descreve tanto as pessoas jurídicas quanto as pessoas físicas envolvidas nessas condutas anticompetitivas, embora em sua versão pública, apenas os nomes dos investigados estejam disponíveis.

478. Da competência do Cade em licitações (p. 17; grifos acrescidos):

*‘46. Ainda sobre as competências em matéria de licitação, é importante esclarecer que, **embora os cartéis em licitações estejam muitas vezes relacionados a outros ilícitos – como a corrupção de agentes públicos, o direcionamento de editais e as diversas modalidades de fraudes às licitações** – a competência da autoridade de defesa da concorrência nessa seara restringe-se aos aspectos da prática que a conformam como infração à ordem econômica, nos termos do quanto disposto na Legislação de Defesa da Concorrência. **Ou seja, o Cade não possui expertise e nem autorização legal para investigar ou decidir sobre aqueles ilícitos, cuja apuração é de competência exclusiva dos órgãos de controle,** das autoridades policiais e do Ministério Público.’*

B.2. Sobre cartéis de forma geral e suas estratégias (p. 3-4, 14-15)

479. Cartel é um acordo entre concorrentes com o objetivo de eliminar a concorrência, principalmente por meio da fixação de preços, quotas de produção, divisão de clientes e mercados de atuação. Essa prática anticompetitiva tem como consequência o aumento de preços e a redução do bem-estar do consumidor. Os cartéis prejudicam os consumidores ao tornar os bens e serviços mais caros ou indisponíveis, além de prejudicar a inovação tecnológica. No contexto das condutas anticompetitivas, o cartel é a mais grave lesão à concorrência.

480. As condutas coordenadas entre concorrentes podem adotar diferentes estratégias, mas todas resultam em aquisição de produtos e contratação de serviços em condições desvantajosas ou por valores acima do que seria encontrado em mercados competitivos. A literatura econômica é unânime em apontar que, no caso de cartéis, os efeitos para a sociedade são sempre negativos. Por esse motivo, muitos países com políticas de defesa da concorrência tratam os cartéis como delitos cujo objeto é sempre ilícito. Esses países baseiam suas decisões na presunção dos efeitos nocivos a partir da comprovação da existência do acordo, dispensando a necessidade de comprovar e mensurar os efeitos negativos líquidos da conduta. O Brasil é um desses países que considera suficiente a prova da existência do acordo para configurar a ilicitude do cartel.



481. Observa-se que as empresas participantes de cartéis em geral se utilizam das seguintes estratégias, tendo como objetivo principal eliminar a competição e garantir vantagens para os participantes do acordo, prejudicando os consumidores e comprometendo a eficiência do mercado:

a) *Fixação de Preços*: acordo entre concorrentes para aumentar, fixar ou de qualquer forma manter o preço para um produto ou serviço. Tal conduta pode incluir acordos para estabelecer um preço mínimo, para eliminar descontos ou adotar uma fórmula padrão para calcular preços etc;

b) *Restrição de oferta*: pode envolver acordos sobre volumes de produção, volume de vendas, ou percentuais de crescimento de mercado;

c) *Divisão de mercados*: acordos nos quais os competidores dividem o mercado entre si – alocam clientes específicos ou tipos de consumidores, produtos ou territórios; e

d) *Cartéis em licitações*: Competidores podem acordar em submeter uma proposta artificialmente alta ou de cortesia ou de cobertura como retorno a uma subcontratação ou pagamento. Ou seja, os concorrentes acordam em restringir ou eliminar a concorrência em alguma variável comercial, seja ela vendas, um contrato ou um projeto.

482. Especificamente nos cartéis em licitações, as empresas participantes utilizam-se das seguintes estratégias nos certames:

a) *Propostas Fictícias ou de Cobertura* (“cover bidding”): forma mais frequente de implementação dos esquemas de conluio entre concorrentes. Ocorre quando indivíduos ou empresas combinam submeter propostas que envolvem, pelo menos, um dos seguintes comportamentos: (1) um dos concorrentes aceita apresentar uma proposta mais elevada do que a proposta do candidato escolhido; (2) um concorrente apresenta uma proposta que já sabe de antemão que é demasiado elevada para ser aceita; ou (3) um concorrente apresenta uma proposta que contém condições específicas que sabe de antemão que serão inaceitáveis para o comprador. As propostas fictícias são concebidas para dar a aparência de uma concorrência genuína entre os licitantes;

b) *Supressão de propostas* (“bid suppresion”): envolvem acordos entre os concorrentes nos quais uma ou mais empresas estipulam abster-se de concorrer ou retiram uma proposta previamente apresentada para que a proposta do concorrente escolhido seja aceita. Fundamentalmente, a supressão de propostas implica que uma empresa não apresenta uma proposta para apreciação final;

c) *Propostas Rotativas ou Rodízio* (“bid rotation”): as empresas conspiradoras continuam a concorrer, mas combinam apresentar alternadamente a proposta vencedora (i.e., a proposta de valor mais baixo). A forma como os acordos de propostas rotativas são implementados pode variar. Por exemplo, os conspiradores podem decidir atribuir aproximadamente os mesmos valores monetários de um determinado grupo de contratos a cada empresa ou atribuir a cada uma valores que correspondam ao seu respectivo tamanho;

d) *Divisão do Mercado* (“market allocation ou market division”): os concorrentes definem os contornos do mercado e acordam em não concorrer para determinados clientes ou em áreas geográficas específicas. As empresas concorrentes podem, por exemplo, atribuir clientes específicos ou tipos de clientes a diferentes empresas, para que os demais concorrentes não apresentem propostas (ou apresentem apenas uma proposta fictícia) para contratos ofertados por essas classes de potenciais clientes. Em troca, o concorrente não apresenta propostas competitivas a um grupo específico de clientes atribuído a outras empresas integrantes do cartel; e

e) *Subcontratação*: os concorrentes acordam em recompensar a colaboração das empresas que, ao não participarem da licitação ou apresentarem propostas de cobertura, garantiram que a empresa previamente escolhida se sagraisse vencedora do certame. Dessa forma, a subcontratação das empresas colaboradoras permite que os lucros excepcionalmente elevados – fruto

da ausência de competitividade derivada do acordo colusivo firmado entre as concorrentes – sejam divididos entre as empresas participantes do cartel.

483. A utilização de tais estratégias não segue um padrão único, coexistindo diversos desenhos possíveis para os acordos colusivos entre empresas concorrentes.

B.3. Sobre cartéis hub-and-spoke (“centro-e-raio”; p. 10-13)

484. Transcreve-se o inteiro teor da subseção respectiva (grifos acrescidos):

‘26. Uma das modalidades de cartéis, que se aplica à quase totalidade dos casos verificados no presente Relatório Circunstanciado, é a do tipo hub-and-spoke, em que uma determinada empresa funciona como ponto focal (“hub”) organizador da colusão (“rim” ou aro) entre empresas, à jusante ou à montante (“spokes”), através de relações verticais.

27. A denominação desse tipo de colusão é uma metáfora para a figura de uma roda, na qual o centro (“hub”) é a empresa que atua em um nível diferente da cadeia de produtiva e, através de sua relação vertical com as empresas de outra etapa – os raios (“spokes”) –, possibilita ou facilita a colusão horizontal – o aro da roda (“rim”) –, conectando, dessa forma, as empresas que atuam no mesmo mercado umas às outras.

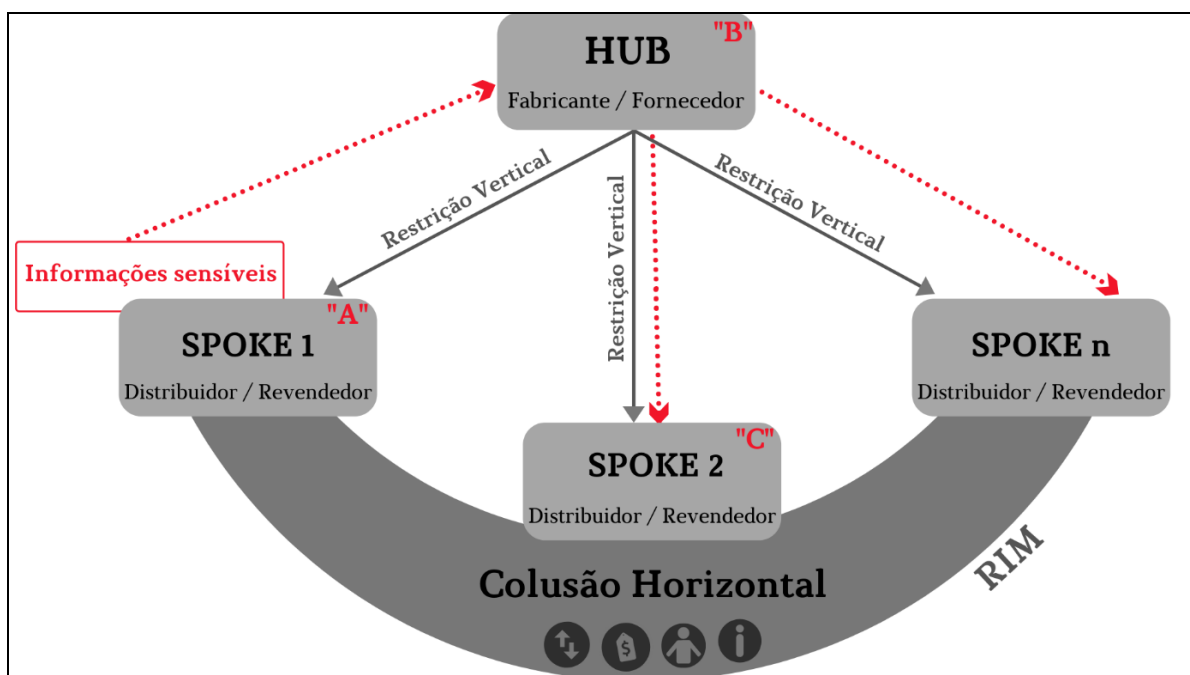
28. Assim, em contraposição aos cartéis simples, que operam no mesmo nível de produção através da comunicação direta entre os membros, o cartel hub-and-spoke, também chamado de cartel misto, envolve um terceiro, participante de outra etapa da cadeia produtiva, que realiza a interação indireta entre os membros através de sua relação vertical com as empresas à jusante ou montante.

29. Verifica-se, desse modo, que a modalidade hub-and-spoke é uma forma de estruturação, isto é, de organização do cartel, que não deixa de ser um arranjo anticoncorrencial por objeto. Ademais, o cartel hub-and-spoke, da mesma forma que todas as colusões horizontais, pode ser clássico (“hard-core”) ou difuso (“soft-core”) a depender do grau de institucionalização verificado no caso concreto.

30. Esse tipo de colusão também é conhecido, especialmente no Reino Unido, como troca de informações A-B-C, um termo mais genérico, que engloba também práticas concertadas, além de acordos anticompetitivos como cartéis. Trata-se, em suma, da troca de informações concorrencialmente sensíveis entre duas empresas do mesmo nível da cadeia de produção ou distribuição (entre “A” e “C”) através de um parceiro contratual comum que opera em outro nível da cadeia (“B”). Nesse tipo de acordo colusivo, o distribuidor (“B”), por exemplo, obtém informação comercialmente sensível de determinado revendedor (“A”) (como dados sobre potenciais clientes e o valor da proposta a ser apresentada pelo revendedor) e os repassa para sua cadeia de revendedores (“C”), tornando desnecessário que estes se comuniquem entre si para atuarem de maneira coordenada. Em casos desse tipo, o Office of Fair Trading (OFT), antiga autoridade antitruste britânica, concluiu que há violação à obrigação de independência, podendo-se dizer que há acordos de fixação de preços entre os próprios revendedores (“A” e “C”).

31. O cartel hub-and-spoke pode se configurar, ademais, através de diversos contratos ou outros tipos de restrições verticais que facilitem ou possibilitem a conspiração horizontal entre empresas do mesmo nível produtivo que possuem o “hub” em comum. Ressalta-se que, nesse caso, não há, necessariamente, o repasse de informações sensíveis de forma clara entre o “hub” e os demais “spokes”, centrando-se a prática na colusão horizontal implícita empreendida através das restrições verticais (“rim” ou aro).

32. A figura abaixo ilustra o funcionamento geral de uma colusão hub-and-spoke, tanto pela forma de troca de informações A-B-C (em vermelho), quanto pela elaboração de restrições verticais (em cinza):



33. O arranjo da colusão hub-and-spoke soluciona os três problemas principais da formação e manutenção dos cartéis, quais sejam: i) o problema da seleção e coordenação das estratégias colusivas; ii) o problema de monitoramento e punição dos desvios; e iii) o problema de prevenir a entrada ou expansão de não-membros do cartel.

34. Desse modo, a conspiração hub-and-spoke envolve um mecanismo mais eficiente de cartel, no qual a empresa que possui a relação vertical com as demais (“hub”) atua como articulador e monitorador da colusão, punindo os desvios através da mudança de suas compras/vendas do membro desviante para os demais. Assim, os outros membros não precisam arcar com os custos de responder aos preços mais baixos do desviante com uma redução de preço que leva ao colapso do cartel.

35. A análise da conduta ora investigada, bem como das provas de sua existência, será feita no tópico “Descrição da Conduta”, apresentado posteriormente. No entanto, adianta-se desde já que o caso concreto em tela apresenta, em algumas circunstâncias, supostas comunicações indiretas entre concorrentes intermediadas por integrantes de uma relação comercial vertical, assemelhando-se, assim, ao arranjo hub-and-spoke na forma de troca de informações A-B-C. Verifica-se, por outro lado, situações em que as restrições verticais decorrentes das relação entre distribuidor/revendedor teriam desempenhado papel fundamental na coordenação dos “spokes” revendedores sem que fosse preciso troca de informações, intermediadas pelo “hub”, entre revendedores concorrentes.’

B.4. Panorama das condutas da fabricante MicroStrategy Brasil Ltda e de seus revendedores (p. 18-19)

485. Destaca-se que a descrição pormenorizada dos fatos investigados, das condutas inquinadas, não está disponível na versão pública do anexo. Transcreve-se o inteiro teor disponível nessa versão (grifos acrescidos):

‘50. Os elementos juntados aos autos evidenciam que a empresa signatária da Leniência organizou, juntamente com seus revendedores participantes de licitações públicas, **esquemas de alocação de clientes, mediante cobertura e supressão de propostas em licitações**, pelos quais, para cada certame identificado, haveria uma empresa escolhida para ser a vencedora, comumente denominada pela Signatária como “prime”.

51. A partir da definição sobre quem seria a revendedora potencialmente vencedora, a Signatária e as empresas revendedoras tomaram diversas medidas para garantir que se alcançasse o resultado planejado do certame.



52. Uma das medidas iniciais tomadas pela Signatária era indicar, em resposta a demanda do órgão licitante, revendedores para participar das fases internas do processo licitatório, na qual era realizada a cotação para formação dos valores de referência.

53. A partir dessa indicação, a Signatária ou a empresa prime adotariam medidas para coordenar a participação dos concorrentes no certame. Na primeira hipótese, em que a Signatária tomaria a frente da coordenação, foram identificadas formas distintas de prosseguimento na implementação da estratégia de não concorrência intramarca, ora definindo previamente a vencedora, i.e., a prime, e definindo as estratégias dos demais players não preferenciais, ora vedando a participação de outras empresas além da prime, consistindo em possível supressão de proposta ora sugerindo/definindo preços e margens de venda, configurando possível apresentação de proposta de cobertura.

54. Note-se, nesse sentido, que práticas restritivas adotadas pela Signatária junto aos revendedores não prime eram aceitas sem qualquer tipo de negociação por parte desses revendedores, indicando a aquiescência por parte deles a respeito do papel que eles deveriam desempenhar no certame.

55. Na hipótese em que a empresa prime se encarregava da coordenação com os demais participantes da licitação, ela se comunicava com os concorrentes para acertar com eles a forma de coordenação com cada licitante.

56. Além das evidências diretas de comunicação entre os concorrentes, salta aos olhos o comportamento inusitado adotado pelos Representados, que inclui a abstenção de participar da fase externa dos certames, o que causa surpresa, uma vez que o modelo de revenda sugeriria exatamente o oposto, isto é, a captação pelos revendedores de novos clientes e a comunicação de novas oportunidades de vendas pelos revendedores ao distribuidor da marca.

57. Nesse mesmo sentido, como já mencionado anteriormente, foram verificadas diversas situações em que os revendedores aceitaram os preços sugeridos pela Signatária para apresentarem propostas nas licitações analisadas, sem nenhuma negociação ou questionamento sobre a competitividade dessas sugestões. De igual forma, em algumas situações, os revendedores apresentaram suas propostas de preços logo após tomarem conhecimento da licitação, indicando brevidade de tempo de análise incompatível com a complexidade da proposta.

58. Mais ainda, em algumas situações, os revendedores tiveram suas propostas de preços a serem apresentadas na licitação formuladas pela própria Signatária.

C. Operação Circuito Fechado da Polícia Federal

486. A “Operação Circuito Fechado”, da Polícia Federal, que investiga irregularidades em contratos firmados pelo Dnit entre julho de 2012 e outubro de 2019, é resultante de investigações realizadas no MTb (desdobramento da “Operação Gaveteiro”), envolvendo parte das mesmas empresas integrantes do rol de responsáveis desta TCE e seus representantes (<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/policia-federal-investiga-desvio-de-mais-de-r-40-milhoes-em-contratos-do-dnit/>, <https://www.metropoles.com/distrito-federal/veja-quem-sao-os-presos-na-operacao-que-apura-desvio-de-r-40-mi-no-dnit>, acesso em 28/7/2023):

‘A Operação Circuito Fechado investiga irregularidades em contratos firmados pelo Dnit entre julho de 2012 e outubro de 2019 com uma empresa do ramo de Tecnologia da Informação. Segundo a PF, os contratos fraudulentos viabilizaram desvio calculado em R\$ 40.566.248. (...)’

A PF descobriu que o Ministério do Trabalho era apenas um dos ramos da organização criminosa. Veio à tona um esquema maior, envolvendo empregados e revendedores de ferramentas vendidas a órgãos públicos por meio de licitações fraudadas. Os suspeitos ainda criavam cláusulas artificiais que impediam a habilitação de empresas concorrentes. (...)

As investigações são resultantes de operação deflagrada em fevereiro deste ano, com o objetivo de apurar o desvio de mais de R\$ 50 milhões no Ministério do Trabalho, por meio da contratação irregular da mesma empresa.



A PF descobriu que o Ministério do Trabalho era apenas um dos ramos da organização criminosa. Veio à tona um esquema maior, envolvendo empregados e revendedores de ferramentas vendidas a órgãos públicos por meio de licitações fraudadas. Os suspeitos ainda criavam cláusulas artificiais que impediam a habilitação de empresas concorrentes. (...)

Presos na operação Circuito Fechado

TIAGO SCHETTINI BATISTA -sócio da B2T

FRANCISCO LUIZ GUEDES JUNIOR – gerente comercial da B2T

ALBERTO CARVALHO BRANQUINHO – ex-funcionário da Microstrategy

MARCUS THADEU DE OLIVEIRA SILVA – ex-servidor do Dnit

FAUSTO EMÍLIO DE MEDEIROS FILHO – servidor do Dnit

EDY WILLIAM SIQUEIRA DE MENESES – servidor do Dnit

WILLIAN DA SILVA FERREIRA – servidor do Dnit

HÉLIO ZVEITER TRIGUEIRO – sócio da Qubo

RAFAEL PEREIRA TELES FERREIRA – sócio da Qubo'

487. Tem-se ainda a participação de outras duas responsáveis desta TCE, conforme notícia veiculada à época das investigações – PTV Tecnologia da Informação Ltda EPP e Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda (<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/contratos-assinados-por-tarcisio-durante-gestao-dilma-entram-na-mira-da-pf/>, acesso em 31/7/2023; grifos acrescidos):

*‘O primeiro contrato com a **Business To Technology (B2T)** para fornecer licenças de softwares (programas de computadores) para o Dnit foi assinado pelo atual ministro em 14 de agosto de 2012, no valor de R\$ 11,7 milhões. Depois disso, mais dois aditivos, nos anos seguintes, tiveram o aval dele, elevando o negócio para R\$ R\$ 22,6 milhões. Segundo a PF, não há qualquer evidência de que o serviço foi efetivamente prestado e a suspeita é de que as contratações serviram de fachada para o dinheiro ser desviado. (...)*

*Segundo a PF, Tarcísio [Gomes de Freitas, diretor do DNIT à época] também ignorou alertas de irregularidades ao assinar os contratos com a **B2T**. A Advocacia-Geral da União (AGU) apontou ao Dnit a necessidade de comprovar que os preços apresentados pela empresa eram compatíveis com os praticados no mercado nacional. Um parecer da Procuradoria Federal Especializada que atua no órgão também pedia para a equipe responsável pela contratação esclarecesse “as razões que motivaram o pleito”.*

“Esse cenário de irregularidades na fase de pesquisa de preços foi, inclusive, apontado no Parecer/MNA/PFE/DNIT/Nº 00751/2012, datado de 10/08/2012. A maioria dos itens elencados no documento tratou sobre irregularidades formais do processo. Mas, especificamente nos itens 18, 19 e 20, a AGU alertou os servidores sobre a necessidade de: Demonstrar a justificativa de que os preços unitários estimados estão compatíveis com os praticados no mercado; apresentar a pesquisa de mercado nacional; comprovar, de forma efetiva, que os preços estimados para o certame se encontravam em conformidade com a realidade do mercado, de forma a evitar qualquer prejuízo ao erário”, diz trecho do relatório da investigação. (...)

*Quebras de sigilos bancários revelaram aos investigadores saques de dinheiro em espécie por funcionários da **B2T** e de uma outra empresa que atuava como “laranja”. O valor sacado, de acordo com a PF, seria usado para o pagamento da propina. Um dos saques identificados foi de R\$ 3,5 milhões.*

*Ao menos dois empresários admitiram fraude no contrato do Dnit, segundo a PF. Pedro Paulo Thompson [de Vasconcellos], da PTV, disse que participou da licitação a pedido de um dos representantes da **B2T**. “Confirmou em seu depoimento que houve conluio e prévio ajuste de preços entre as empresas participantes”, destaca o relatório da PF.*

*Em seu depoimento, Thompson disse que foi procurado na época por Tiago Schettini [Batista], então diretor da **B2T**, que lhe informou que o “contrato já era dele, pois ele já estava prestando serviço ao*



Dnit”. Atual vice-presidente da empresa, Schettini foi preso no dia 3 de setembro, quando a Operação Circuito Fechado foi deflagrada.

O outro empresário a admitir ter participado do pregão no Dnit apenas para simular concorrência, a pedido da B2T, foi Cláudio Salomão, da Telemikro. (...)’

D. Sugestões para outros trabalhos de fiscalização

488. Acerca dos PAR realizados pela CGU, impende ressaltar que em todos esses processos, foi utilizado, a título de prova emprestada, o Relatório Final da Polícia Federal sobre a “Operação Gaveteiro” (Inquérito Policial – IPL 338/2017), de 27/11/2020 (SEI 1924841). Naqueles PAR, foi deferido pelo juízo competente o compartilhamento de provas constantes nos autos do Processo 1014044-94.2018.4.01.3400 – Medida Cautelar referente ao IPL nº 338/2017, “Operação Gaveteiro” – inicialmente pela 12ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (SJDF) e depois pela 10ª Vara Federal da SJDF. No relatório final do PAR da Telemikro, encontrou-se referência ao Processo 1014019-81.2018.4.01.3400, que também pode ser relacionado; devem conter informações adicionais àquelas apresentadas sobre o IPL 338/2017 à peça 16, p. 31-75.

489. Faz-se o destaque desse relatório e das provas desse processo, porque, segundo todos os relatórios finais dos PAR mencionados, eles contêm evidências de dolo dos responsáveis, bem como de servidores do MTb que contribuíram ativamente para o direcionamento da contratação. A título exemplificativo, vejam-se trechos do Relatório Final do PAR que sancionou a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73509/3/Relatorio_Final_B2T.pdf, acesso em 27/7/2023).

490. Do pagamento de vantagem indevida ao Sr. Ednaldo Menezes, Assessor Especial do MTb (p. 7; grifos acrescidos):

‘Não obstante, conforme apontamentos do Termo de Indiciação (SEI 1707253) e Relatório Final da PF sobre a “Operação Gaveteiro”, SEI 1924841, págs. 214 a 266), foram obtidos diversos elementos de prova que comprovaram que Ednaldo Menezes, o qual foi nomeado para o cargo de Assessor Especial do MTb, tinha relacionamento estreito com os sócios da empresa responsabilizada e teve atuação direta e decisiva nos bastidores do PE SRP nº 24/2016 para seu desfecho, com o direcionamento para a B2T.

Adicionalmente, os referidos elementos de informação demonstraram que Ednaldo utilizava sua esposa, Fernanda Menezes, como “laranja” (SEI 1924841, págs., 233, 242 a 244, 367 e 368) para receber valores da parte da B2T, em função de sua aludida atuação no então MTb para favorecer a empresa.

Por sinal, a B2T repassou o montante de R\$ 375.028,36 para Ednaldo Menezes, por intermédio de transferências para sua companheira, logo após o primeiro pagamento realizado pelo então MTb (SEI 1924841, págs. 313, 343, 367 e 368).’

491. Do direcionamento do certame por parte do Sr. João Rufino de Sales, então Coordenador de TI do MTb (p. 10-11; grifos acrescidos):

‘análise 6: Cumpre esclarecer que o Termo de Indiciação citou a Nota Técnica nº 1044/SFCOPE/SFC/CGU (SEI 1665767), elaborada pelo setor de Operações Especiais da CGU, com o propósito de demonstrar que João Rufino de Sales, então Coordenador de TI do MTb e responsável técnico pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, tinha vínculo de amizade de longa data com gestores da B2T, pelo menos desde 2014. Importa sublinhar que o relacionamento era familiar, pois a esposa e uma das filhas de João Rufino de Sales também tinham vínculo com os gestores da empresa. (...)’

Com efeito, o Relatório Final da Polícia Federal (PF) sobre a “Operação Gaveteiro” revela em detalhes como o então Coordenador de TI do MTb, juntamente com outros agentes públicos, conforme explicitado na análise do argumento 3, participou ativamente na operacionalização do direcionamento do certame para a empresa (SEI 1924841, págs. 28 a 31, 362 e 363).’



492. Da participação do Sr. Arodi de Lima Gomes, Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos, da Consultoria Jurídica do MTb, no favorecimento à contratada por meio de seus pareceres (p. 11-12; grifos acrescidos):

‘Soma-se a tais fatos a revelação pela PF, no âmbito da “Operação Gaveteiro” (IPL nº 338/2017, SEI 1924841), de que os próprios subscritores do relatório da DATAPREV demonstraram não reconhecer os argumentos constantes da referida peça (análise do argumento 5).

Acerca dos pareceres emitidos pela AGU, os quais defenderam a contratação da B2T e a revogação do memorando que proibia novos pagamentos, cumpre acentuar que, conforme pormenorizado no Relatório Final da PF sobre a “Operação Gaveteiro”, SEI 1924841, págs. 282 a 299), Arodi de Lima Gomes, participou do favorecimento à B2T na fase de execução contratual do PE SRP nº 24/2016.

Nesse diapasão, é relevante observar que a Nota Técnica nº 49/2020 (SEI 1611623) evidencia que tais pareceres da AGU foram elaborados com o intuito de superar o Relatório de Auditoria da CGU nº 201700114:

298. Os pareceres mencionados acima não trazem qualquer interesse público subjacente. Pelo contrário, apresentam razoável grau de temeridade e desvio do interesse público, para dizer o menos, eis que foram direcionados para superar o Relatório de Auditoria da CGU.

299. Além de determinar a anulação de todos os atos realizados pelos grupos de trabalho destinados a atender as recomendações da CGU e evitar maiores prejuízos à Administração Pública, nos termos do Parecer elaborado, a Consultoria Jurídica do MTb quis tolerar a competência constitucional do órgão de controle, inclusive inviabilizando a publicação do referido Relatório de Auditorio. Diga-se de passagem, o referido parecer ficou oculto para a AGU por muito tempo. Inclusive, levando a AGU requerer explicações do MTb, nos termos das noticiadas pela mídia.

300. Ademais, os pareceres emitidos ocasionaram diversos prejuízos à Administração, pois os pagamentos dos serviços divergentes foram desbloqueados.’

493. Da combinação de preços forjados na fase interna e externa do PE SRP 24/2016 pelas empresas PTV, Telemikro e Qubo, a pedido da B2T (p. 13-14; grifos acrescidos):

‘Por conta do exposto, igualmente, não se pode creditar como plausível a aproximação havida entre as cotações de preços apresentadas pelas diversas empresas para o item “Plataforma Antifraude MicroStrategy”: (...)

Implausibilidade que se reforça, ademais, por provas testemunhais de que houve preços estabelecidos – e, portanto, forjados – a pedido de empregados da empresa B2T, como ocorrera no caso dos preços cotados pela empresa PTV e pela empresa Telemikro (conforme excertos de depoimentos, respectivamente, às fls. 88 e 94 do Relatório Final da PF sobre a “Operação Gaveteiro”, SEI 1924841).

Por fim, foram colhidas outras provas de corroboração consistentes em mensagens telemáticas trocadas entre os sócios da empresa Qubo ao tempo dos fatos que ratificaram o caráter ilícito da sua participação na licitação em comento (mais detalhes a seguir, na análise do argumento 9).

Nesse contexto, vale citar:

- o Acordo de Leniência nº 01/2020, firmado pela Microstrategy no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência - CADE (SEI 2150033). A referida empresa signatária corroborou a participação da B2T, em combinação com as empresas Qubo e PTV, em ilícitos praticados em várias licitações, em diferentes órgãos públicos, incluindo o Pregão SRP nº 24/2016 (SEI 2150037, págs. 181 a 183, 186 e 187), consoante descrito neste relatório; e

- a denúncia oferecida pelo MPF na ação penal nº 1066346-32.2020.4.01.3400 da 10ª Vara Federal da SJDF, de 24/11/2020, recebida integralmente pelo citado juízo em 18/12/2020 (SEI 1924841). [trecho trajado]’

494. Da intenção de fraudar da fabricante, da contratada, da PTV e da Qubo, conforme mensagens trocadas entre seus representantes (p. 14-15; grifos acrescidos):



‘análise 9: Quanto ao argumento inicial da empresa, cumpre salientar que as provas carreadas aos autos, destacadas ao longo do presente relatório, forneceram robustas e suficientes evidências quanto a ocorrência de combinação entre as empresas B2T, PTV e Qubo.

Conforme consignado no Relatório Final da PF sobre a “Operação Gaveteiro”, SEI 1924841, págs. 102 a 110), foram obtidos diversos elementos de informação que comprovaram que os sócios da empresa ora processada [B2T] tinham relação estreita com os gestores da Qubo, com o sócio da PTV e Alberto Branquinho, Gerente-Comercial da empresa Microstrategy.

*Nessa toada, convém destacar o conteúdo do Relatório de Análise de Material Apreendido nº 042/2020, de 08/04/2020. Foram encontradas **mensagens trocadas entre os sócios da Qubo, em 20/09/2016, mediante conversas de WhatsApp, demonstrando o propósito de favorecer a empresa B2T, por meio de fraude na cotação de preços do certame (PE SRP nº 24/2016), promovido pelo então MTb (SEI 2149950, pág. 34): [trecho tarjado]***

O sócio da Qubo, Rafael [Pereira Teles] Ferreira, referia-se à proposta de preços encaminhada por ele mesmo no bojo da pesquisa de preços atinente ao pregão em tela, no valor de R\$ 84.004.000,00 (oitenta e quatro milhões e quatro mil reais).

Tal proposta, fabricada a pedido dos sócios da B2T, havia sido encaminhada por Rafael [Pereira Teles] Ferreira ao então MTb no dia anterior (19/09/2016). [trecho tarjado]

Ademais, as conversas revelam encontro presencial entre os sócios de ambas as empresas, dois meses após a B2T ter vencido a licitação para fornecer a ferramenta de BI MicroStrategy para o MTb. [trecho tarjado]

Assim, o conjunto probatório colacionado aponta para a ação das empresas PTV e Qubo no sentido de apresentar proposta de preços fictícia ou de cobertura, tanto na fase interna quanto na fase externa do PE SRP nº 24/2016, pois forjada sem base referencial a partir de critérios ou fatores demonstráveis ou justificáveis, eis que o termo de referência não descrevia suficientemente o objeto e sequer esse objeto existia no mercado, o que impossibilitaria sua precificação nos termos e com as coincidências ocorridas, tal qual já detalhado na análise do argumento 8.

Com efeito, a partir dessa conduta, as empresas PTV e Qubo proporcionaram o prosseguimento do certame, conferindo-lhe aparência de competitividade e licitude, contribuiu para a frustração do caráter competitivo da licitação e colaborou de forma concorrente para seu direcionamento à B2T, com o agravante de terem participado efetivamente do pregão.’

*495. Acerca do acordo de leniência da fabricante MicroStrategy Brasil Ltda junto ao Cade, depreende-se dos documentos arrolados os **fatos a seguir narrados pela empresa leniente.***

496. Na forma de um cartel hub-and-spoke, a empresa MicroStrategy Brasil Ltda. atuou como hub; vários de seus revendedores ou distribuidores, ou mesmo empresas que tenham assinado contrato de transação única para revenda de produtos da fabricante, atuaram como spokes desse cartel, aí incluídas todas as empresas responsáveis desta TCE, dentre outras.

497. A partir de 2014 até pelo menos 2020, há evidências de que esse cartel atuara na fixação de preços, condições e vantagens em licitações públicas, divisão de mercado e clientes por meio de supressão de propostas e apresentação de propostas de cobertura, e troca de informações comerciais e concorrenciais sensíveis para frustrar a competitividade das licitações públicas.

498. Dentre as evidências das condutas anticompetitivas, haveria e-mails, mensagens instantâneas no WhatsApp, ligações telefônicas, mensagens instantâneas no Skype e reuniões presenciais, por meio dos quais as condutas inquinadas teriam sido facilitadas.

499. As condutas anticompetitivas da fabricante MicroStrategy Brasil Ltda e seu cartel no mercado nacional se deram no ramo de produtos e serviços de inteligência de negócios (business intelligence), tais como a venda de licenças e serviços de manutenção e consultoria.



500. Curioso observar que a seleção, pela fabricante, da empresa que deveria vencer nas licitações afligidas pelo cartel – a empresa “prime” – segue um *modus operandi* distinto daquele utilizado pelo notório cartel de empreiteiras que atuava na Petrobras, esquema descortinado pela Operação Lava-Jato. Porém, naquele caso, as preferências eram indicadas pelas empresas do “Clube VIP” do cartel, a exemplo de um bingo (<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1560067-empresiteiras-dividiaram-obras-da-petrobras-com-tabelas-de-bingo.shtml>, acesso em 26/7/2023). Com a entrada de novas empresas e a “infidelidade” delas às regras estabelecidas, desrespeitando as preferências acordadas e oferecendo preços menores que o combinado a fim de ganhar as licitações, houve o colapso do cartel de empreiteiras.

501. No corrente caso, porém, e como apontado no anexo da nota técnica do Cade, a colusão hub-and-spoke atua de forma mais eficiente que o cartel tradicional, uma vez que o hub dispõe de mecanismos para punir um participante desviante que, por exemplo, ofereça um preço mais baixo para vencer a licitação. Nessa situação, o hub pode mudar suas compras ou vendas desse participante desviante para os demais participantes, que não arcam com os custos de responder aos preços mais baixos deste último com uma redução de preço, conferindo-se, assim, maior resiliência ao cartel em operação.

502. Levantados os fatos, importa destacar que as **informações públicas** coligidas nos documentos do Cade permitem afirmar que o PE SRP 24/2016, a ARP 26/2016 ou os Contratos 28/2016 e 4/2017 sofreram a atuação do cartel investigado. Ainda que não tenha havido a expressa indicação ao referido pregão, podem-se colher muitos indícios convergentes de que isso tenha se dado nessa ocasião, a saber:

a) admissão da operação de cartel hub-and-spoke pela própria empresa hub, a fabricante;

b) atuação no mesmo mercado de fornecimento do mesmo objeto das contratações em tela, de produtos e serviços de business intelligence da marca MicroStrategy, no período de 2014 a 2020, compreendendo as contratações em análise nesta TCE;

c) dentre as empresas investigadas, encontram-se todas as empresas arroladas como responsáveis nesta TCE;

d) dentre as pessoas naturais investigadas, além do representante legal da contratada, encontram-se representantes ou colaboradores de todas essas empresas e da fabricante, conforme e-mails encaminhados pelo MTb para obtenção de cotação de preços (relato à peça 40, p. 38): Alberto Carvalho Branquinho (MicroStrategy, TC 022.394/2017-6, peça 5, p. 37), Bruno Rodrigues de Mattos (Systech, TC 022.394/2017-6, peça 5, p. 45), Cláudio Salomão (Telemikro, TC 022.394/2017-6, peça 5, p. 43), Francisco Luiz Guedes Junior (B2T, TC 022.394/2017-6, peça 5, p. 35), Hélio Zveiter Trigueiro (QUBO, TC 022.394/2017-6, peça 5, p. 41), Pedro Paulo Thompson de Vasconcellos (PTV, TC 022.394/2017-6, peça 5, p. 39), Tiago Schettini Batista (B2T, representante legal, peça 253);

e) é razoável inferir que a alta materialidade das contratações em tela – a maior em número de usuários licenciados (por CPU ou por usuário nomeado) dentre todas as contratações de soluções MicroStrategy levantadas pela CGU num intervalo de oito anos (peça 40, p. 26, Figura 1) – tornaria atrativa a atuação do cartel;

f) não envio de proposta pela fabricante nas licitações em tela, de tão alta materialidade; e

g) elementos do Relatório Final da “Operação Gaveteiro” da Polícia Federal, mencionados nos relatórios finais dos PAR da CGU, que dão conta de que houve ação concertada entre a fabricante, a contratada e demais empresas participantes da cotação e/ou do PE SRP 24/2016



para direcionamento da contratação, com elevação do preço de referência, contando, inclusive com o pagamento de vantagem indevida a servidores do MTb.

503. Assim, é razoável inferir que esse cartel hub-and-spoke, delatado pela fabricante MicroStrategy Brasil Ltda., atuara nas contratações realizadas no âmbito do PE SRP 24/2016 e da ARP 26/2016. Nessa ocasião: (i) a contratada – Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda – teria sido a empresa “prime” dessas contratações; (ii) a fabricante teria suprimido sua proposta; e (iii) as demais – PTV Tecnologia da Informação Ltda EPP, QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda (estas duas também teriam feito propostas de cobertura no pregão por meio de lances, conforme TC 022.394/2017-6, peça 16, p. 3), Systech Tecnologia e Informática Ltda, Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda – teriam oferecido cotações de preço em valores elevados para aumentar a lucratividade da contratada, conforme estratégias de participantes de cartel em licitações elencadas pelo Cade, bem como consoante passagens do Relatório Final da “Operação Gaveteiro” mencionadas nos relatórios finais dos PAR da CGU.

504. Nessa linha, resta aplicável o entendimento trazido no voto do Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo que, em situação análoga de carte, conduziu o Acórdão 3.163/2020-Plenário, no qual pode ser lido:

‘57. Ainda que a Galvão Engenharia alegue haver dúvidas de sua participação, deve-se considerar que é extremamente difícil obter prova inequívoca de conluio entre licitantes, uma vez que as empresas fraudulentas sempre tentarão simular uma competição verdadeira, como bem definiu Exmo. Min. Bruno Dantas. Assim, nos termos do Acórdão 333/2015-TCU-Plenário, de sua relatoria:

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.’

CONCLUSÃO

505. Inicialmente, realizou-se a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN TCU 71/2012, na qual se avaliaram a inoccorrência de prescrição, a viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa e a superioridade de seu valor ao limite mínimo de constituição de TCE (Seção A).

506. Realizou-se a síntese das irregularidades que embasaram as citações e as audiências propostas na instrução à peça 40 e autorizadas pelo Despacho de Autoridade, de 9/12/2020 (Seção B).

507. A seguir, passou-se à análise das alegações de defesa e razões de justificativa dos responsáveis em resposta às citações e as audiências autorizadas pelo Despacho de Autoridade, de 9/12/2020. Destaca-se a ausência de manifestações nestes autos dos Srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros. Em consequência, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 12, § 3º, será proposta a consideração de sua revelia, dando-se prosseguimento ao processo (Seção C).

508. Ainda em relação aos revéis, reavaliou-se sua responsabilização original, de forma que serão propostas algumas alterações, conforme teor da Subseção C.4.4, quais sejam:

a) na irregularidade 350.1.1, o afastamento da responsabilidade pelos danos ao Erário, mas com o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito, em relação aos srs. Leonardo José Arantes e José Rufino de Sales;

b) na irregularidade 350.1.3, o afastamento da responsabilidade pelos danos ao Erário em relação ao Sr. Leonardo Soares de Oliveira; e



c) na irregularidade 350.1.4, o afastamento da responsabilidade pelos danos ao Erário, mas com o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito, em relação ao Sr. Leonardo José Arantes.

509. Os responsáveis Lucas da Mota Honorato, Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. não lograram elidir, por meio das defesas apresentadas, quaisquer das irregularidades que lhes foram impingidas; o responsável Hélio Francisco de Miranda logrou fazê-lo em relação à irregularidade 350.1.3; o responsável José Barbosa Silva (falecido) também não logrou elidir as irregularidades em que foi arrolado, mas teve sua responsabilidade afastada em relação às irregularidades 350.1.1 e 350.1.4, conforme aplicação de entendimento jurisprudencial apresentado à Subseção C.2. Por essa razão, serão propostos o acolhimento parcial de suas alegações de defesa, afastada a responsabilidade destes últimos pelas referidas irregularidades, e a rejeição das alegações de defesa dos demais responsáveis, vez que não foram suficientes para afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

510. Os responsáveis José Barbosa Silva (falecido), Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Arodi de Lima Gomes, Helton Yomura, Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP, Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. e Systech Tecnologia e Informática Ltda. não lograram elidir, por meio das defesas apresentadas, as irregularidades que lhes foram impingidas. Por essa razão, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa, vez que não foram suficientes para desfazer o liame entre os responsáveis e as irregularidades atribuídas. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

511. Verifica-se também que não houve prescrição nem prejuízo à defesa, conforme análise já realizada.

512. Realizou-se análise da cumulatividade de multas da Lei 8.443/1992, arts. 57 e 58, aos responsáveis chamados em citação e em audiência, conforme jurisprudência do Tribunal. Em consequência, será proposta a aplicação aos responsáveis Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales das multas cominadas por ambos os artigos da Lei Orgânica do Tribunal.

513. Sobre o Sr. José Barbosa Silva, falecido em 20/6/2021, assevera-se que a rejeição de suas alegações de defesa implica a obrigação de reparar o dano ao Erário, que permanece após o falecimento do responsável, estendida aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido, haja vista que a imputação de débito possui natureza jurídica indenizatória, não constituindo penalidade. Todavia, a rejeição de suas razões de justificativa não produzirá efeitos punitivos, ante a extinção da punibilidade devida ao falecimento do responsável.

514. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, será proposto que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do Regimento Interno, art. 202, § 6º, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, descontado o valor eventualmente recolhido, além de aplicação da multa da Lei 8.443/1992, art. 57.

515. Foram identificados erros materiais na matriz de responsabilização constante do Anexo I daquela peça, replicada à peça 270, mantendo-se a responsabilização feita na instrução precedente para todas as irregularidades analisadas (peça 40). Assim, replicou-se, novamente, a matriz de responsabilização, removidos os erros materiais identificados na responsabilização do Sr. Cristiano de Araújo Silva às p. 83 e 88 daquela matriz, e atualizado o cabeçalho com as informações da unidade técnica instrutora, consubstanciada no Anexo I desta instrução.



516. Por fim, em outras considerações, expuseram-se informações sobre outros processos investigativos acerca do mesmo objeto em tela e/ou envolvendo os mesmos responsáveis. Incluiu PAR da CGU acerca do PE SRP 24/2016 e Acordo de Leniência celebrado entre a fabricante MicroStrategy Brasil Ltda e o Cade, bem como informações sobre a “Operação Circuito Fechado” da Polícia Federal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

517. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Exmo. Ministro-Relator o que se segue:

518. Considerar revéis, para todos os efeitos, os responsáveis Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 12, § 3º, e no Regimento Interno, art. 202, § 8º;

519. Rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Lucas da Mota Honorato, José Barbosa Silva (falecido), Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Arodi de Lima Gomes, Helton Yomura, Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP, Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. e Systech Tecnologia e Informática Ltda.;

520. Acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Hélio Francisco de Miranda;

521. Julgar irregulares as contas dos responsáveis Leonardo José Arantes, Hélio Francisco de Miranda, João Rufino de Sales, José Barbosa Silva (falecido em 20/6/2021), conforme certidão de óbito à peça 265, Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Honorato, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., Jonas Santana Filho, Mikael Tavares Medeiros, Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda., com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inciso II, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e § 2º, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea ‘a’), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, destacando-se que a conduta, o nexo de causalidade, a culpabilidade, os agravantes e os dispositivos violados relacionados a cada responsável encontram-se descritos na matriz de responsabilização constante do Anexo I desta instrução:

a) Irregularidade: superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados ocasionando prejuízo ao erário.

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 - Contrato 28/2016)	904.654,00	Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

31/3/2017 (ref. OS 1/2017 - Contrato 4/2017)	16.589.600,00	Leonardo Soares de Oliveira Jonas Santana Filho Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros
31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	3.298.400,00	Leonardo Soares de Oliveira Jonas Santana Filho Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros

Valor atualizado até 3/8/2023: R\$ 30.335.598,26 (com juros).

b) Irregularidade: definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, que sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, mas sim um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, adjudicado por preço global, implicando direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa (B2T), vencedora da licitação, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica.

Data da Ocorrência	Valor	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	8.100.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva* Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	1.600.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva* Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 – Contrato 4/2017)	9.720.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva* Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)



31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	1.920.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva* Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

Valor atualizado até 3/8/2023: R\$ 31.397.584,72 (com juros). [*]: no caso do espólio, estendido aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido]

c) Irregularidade: contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos dela decorrentes, resultando em aquisições antieconômicas e desnecessárias.

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	3.969.550,24	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Espólio de José Barbosa Silva* Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	282.524,64	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Espólio de José Barbosa Silva* Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

Valor atualizado até 3/8/2023: R\$ 6.325.741,30 (com juros). [*]: no caso do espólio, estendido aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido]

d) Irregularidade: cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis), caracterizando pagamento irregular.

Data da Ocorrência	Serviços não aferíveis (R\$)	Responsáveis Solidários
12/12/2016 (ref. OS 3/2016 – Contrato 28/2016)	138.000,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
2/1/2017 (ref. OS 01/2017 – Contrato 28/2016)	160.250,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Aliny das Neves de Oliveira Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)



7/4/2017 (ref. OS 3/2017 – Contrato 4/2017)	123.580,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

Valor atualizado até 3/8/2023: R\$ 621.125,50 (com juros).

522. Aplicar aos os responsáveis Leonardo José Arantes, Hélio Francisco de Miranda, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Honorato, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros, individualmente, a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 57, c/c o Regimento Interno, art. 267, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

523. Aplicar aos responsáveis Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Helton Yomura e Arodi de Lima Gomes, individualmente, a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 58, c/c o Regimento Interno, art. 268, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

524. Autorizar, desde logo, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 28, inciso II, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

525. Autorizar, caso requerido pelos responsáveis, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26, c/c o Regimento Interno, art. 217, 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 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, na forma prevista na legislação em vigor;

526. Declarar a inidoneidade da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 46, em virtude de prática fraudulenta no PE SRP 24/2016, promovido pelo então Ministério do Trabalho (extinto);

527. Declarar a inidoneidade das empresas QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP, Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. e Systech Tecnologia e Informática Ltda. para participarem de licitação na Administração Pública Federal com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 46, em virtude de prática fraudulenta no PE SRP 24/2016, promovido pelo então Ministério do Trabalho (extinto);

528. Inabilitar os Srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho, Mikael Tavares Medeiros, Hélio Francisco de Miranda, Lucas da Mota Honorato, Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Arodi de Lima Gomes e Helton Yomura para o exercício de



cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 60, c/c o Regimento Interno, art. 270, em virtude do cometimento de infração grave no âmbito do PE SRP 24/2016; e

529. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Trabalho e Emprego e aos responsáveis, para ciência, informando 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, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

2. O diretor e o auditor-chefe adjunto ratificaram a instrução acima (peças 273 e 274).

3. O representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), em sua intervenção regimental, divergiu parcialmente do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, nos moldes abaixo transcritos (peça 278):

“[...] 20. Inicialmente, cabe observar que, considerando a extensão das peças de alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis e o exame minucioso realizado pela unidade instrutora sobre as argumentações trazidas, o princípio do contraditório e da ampla defesa foi exercido de forma efetiva nestes autos.

21. No que diz respeito ao dano, considero que a quantificação do superfaturamento está adequada, robustamente embasada em referenciais de mercado idôneos e devidamente apurada após a análise de todos os argumentos trazidos pelos responsáveis. Por esse motivo, compreendo que o valor apontado pela AudTCE se mostra devidamente fundamentado e em consonância com a jurisprudência do TCU, em relação às premissas e à metodologia adotada.

22. Quanto às responsabilizações atribuídas nesta tomada de contas especial, peço vênias para divergir parcialmente das conclusões externadas pela secretaria instrutora, especificamente no que tange às responsabilidades pelo superfaturamento decorrente de superdimensionamento de quantidades de licenças e de serviços (irregularidade 350.1.1), o qual perfaz o total de R\$ 20.792.654,00.

23. A esse respeito, a AudTCE defende que o dano causado pelo pagamento de licenças e serviços desnecessários deve ser ressarcido apenas por agentes que atuaram na ‘solicitação, aceitação ou ateste de quantidades de licenças e serviços de TI desnecessárias, bem como a solicitação de novas licenças desnecessárias’, ficando de fora da reparação do débito aqueles que somente atuaram nas etapas de planejamento da contratação (peça 272, p. 17).

24. Com fundamento no aludido entendimento, sugere que os Srs. Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTb e integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação; e João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática do MTb e integrante técnico e fiscal técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017, tenham as contas julgadas irregulares em razão da irregularidade em comento, sem responsabilizá-los, contudo, pela reparação do prejuízo apurado.

25. Após refletir sobre o tema, reputo que as fragilidades constatadas nas etapas de concepção e planejamento da contratação foram decisivas para que, ao final, o Ministério do Trabalho realizasse a contratação de um sistema computacional que se mostrou completamente inadequado e superdimensionado para as suas reais necessidades técnicas e operacionais.

26. A falha no dimensionamento do sistema foi devidamente atestada pela CGU, que identificou a ociosidade de grande parte das licenças adquiridas. A esse respeito, o órgão de controle interno registrou que, muito embora existissem muitos usuários cadastrados, havia baixa utilização do sistema como um todo. Mesmo nos dias em que se verificou um grande número de acessos, a quantidade de usuários ainda ficava distante do total do permitido por CPU, que era de 300 usuários



concomitantes.

27. A meu ver, a ociosidade das licenças adquiridas decorre diretamente da ausência de um levantamento de necessidades adequado e de uma fase de planejamento executada com o intuito de criar um sistema computacional cujo tamanho levasse em consideração a realidade do Ministério do Trabalho. Veja-se que, caso o dimensionamento do sistema tivesse sido bem executado desde a concepção da aquisição, certamente o edital do Pregão Eletrônico 24/2016 teria previsto a compra de um sistema condizente com as demandas do MTb, de maneira que não teriam ocorrido despesas para a aquisição de licenças e serviços inúteis.

28. Por conseguinte, julgo não ser possível afastar a responsabilidade de Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales no que concerne ao débito de R\$ 20.792.654,00, haja vista suas condutas terem contribuído sobremaneira para o mau planejamento e dimensionamento da aquisição, uma vez que participaram do estudo técnico preliminar da contratação e da elaboração do respectivo termo de referência (peça 16, p. 4).

29. Lembro que o art. 9º da IN 4/2014, do Ministério do Planejamento, dispõe que a contratação de solução de Tecnologia da Informação deve ser precedida de estudo técnico preliminar da contratação, sendo esta uma etapa obrigatória. Tal estudo tem como objetivo definir e especificar as necessidades tecnológicas a partir da avaliação do documento de oficialização da demanda e do levantamento de demandas dos potenciais gestores e usuários da solução de TI.

30. Consoante apurado nos autos, os estudos que embasaram o Pregão Eletrônico 24/2016 não seguiram o que prevê a norma supracitada, já que não houve levantamento minimamente adequado da quantidade de licenças necessárias. Por relevante, peço licença para transcrever excerto da Nota Técnica 1.044/CGU, em que o órgão de controle interno evidencia a ausência de estudos robustos (peça 16, p. 48):

‘34. Em documento denominado Planejamento Inicial da Contratação [...] o próprio gestor demonstra que o levantamento de demanda preconizado pela IN 04/2014 não foi realizado, ao registrar que “Requisitos da Fase 4 e demais, serão definidos conforme a demanda” (folha 25) e que “apesar de justificada a necessidade dos 5.000 (cinco mil) usuários iniciais e já estarmos economizando o valor correspondente a 3 CPUs, já que, para cada 1.000 usuários o fabricante sugere uma CPU, iniciaremos o projeto com 2 CPUs para verificar a real demanda dos usuários” (folha 30).

35. Corroborando a inexistência de levantamento de demanda, o gestor não apresenta nos autos informações mais concretas sobre como a ferramenta será utilizada. Não há no processo qualquer descrição, por exemplo, das bases existentes, do conteúdo dessas bases, onde estão hospedadas, periodicidade de sua atualização, quais hipóteses de fraude pretende testar, quais os cruzamentos necessários para testar essas hipóteses.’ (grifos no original)

31. Outro fato que corrobora a inadequação do planejamento que precedeu a licitação em comento é o não envolvimento das áreas do Ministério do Trabalho que supostamente seriam as usuárias da ferramenta computacional a ser desenvolvida. Muito embora se faça menção de que as Regionais de Trabalho e Emprego, as agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e as Unidades Móveis do Trabalhador seriam beneficiárias do sistema, apenas a Secretaria de Políticas Públicas atuou nas definições e especificações que constaram do estudo preliminar (peça 16, p. 49).

32. Dessa forma, reputo estar presente o nexo de causalidade entre as condutas de Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales e o prejuízo decorrente de superdimensionamento de quantidades de licenças e de serviços (irregularidade 350.1.1), motivo pelo qual sugiro que tais agentes também sejam responsabilizados solidariamente pelo dano quantificado.

IV

33. Estando os autos conclusos neste gabinete, a empresa Systech Tecnologia e Informática Ltda. anexou aos autos os documentos de peças 275/277.



34. Nesse expediente, lembrou que, ao final do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) que tramitou na CGU com vistas a apurar as mesmas condutas tratadas nesta TCE, o órgão de controle interno proferiu as seguintes conclusões (peça 275, p. 2):

i) a cotação de preços apresentada pela empresa teria sido feita com base na tabela de preços da fabricante Microstrategy, disponibilizada no sítio eletrônico dessa fabricante, de maneira que, para concluir sobre o montante informado, não haveria necessidade da empresa comercializar os produtos à época;

ii) não estaria indene de dúvidas a suposta participação da Systech no conluio para fraude do Pregão nº 24/2016, uma vez que a empresa não possuía vínculo com as demais licitantes ou aquelas consultadas na fase de pesquisa de preços; e

iii) o fato da companhia ter somente encaminhado uma proposta não seria suficiente para sua responsabilização.

35. Além disso, noticiou que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, ao examinar os mesmos fatos, emitiu a Nota Técnica 184/2023/CGAA6/SGA2/SG/CADE (peça 276), em que concluiu pela exclusão da Systech e do seu sócio, Sr. Bruno Rodrigues de Mattos, das suas investigações, ante a insuficiência de indícios de práticas de irregularidades pelas partes.

36. Assim, ao reiterar a sua não participação nas irregularidades ora examinadas, requereu o arquivamento do feito com relação à sua responsabilidade.

37. Muito embora as conclusões externadas pela CGU e pelo Cade não possuam caráter vinculante, sendo esta Corte de Contas independente para exercer a sua competência, reputo, com base nos elementos probatórios coligidos neste processo, que não restou caracterizada a participação da empresa Systech Tecnologia e Informática Ltda. no conluio engendrado para fraudar os resultados do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 24/2016. Por esse motivo, reputo que as razões de justificativa da empresa devem ser acatadas, de forma a excluí-la desta relação processual.

38. Por fim, registro que a empresa Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. apresentou memoriais a este parquet com a finalidade de reiterar e esclarecer seus argumentos de defesa. Ao examinar tal documentação e cotejá-la com os elementos probatórios que constam deste processo, observei que a empresa não expôs novas teses de defesa ou documentos que sejam hábeis a alterar a análise de mérito realizada pela secretaria instrutora na instrução de peça 272, p. 81-86. Por conseguinte, anuo ao encaminhamento proposto pela AudTCE no sentido de rejeitar as suas razões de justificativa e declarar a sua inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal em virtude de prática fraudulenta identificada no PE SRP 24/2016.

VI

39. Ante o exposto, e renovando vênias à secretaria instrutora, este representante do Ministério Público de Contas junto ao TCU diverge parcialmente da proposta de encaminhamento lançada pela unidade instrutora na peça 272, p. 107-111, dissentindo sobre a responsabilização da empresa Systech Tecnologia e Informática Ltda., cujas razões de justificativa devem ser acolhidas, sendo a empresa excluída desta relação processual.

40. Além disso, sugere-se que os Srs. Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales sejam responsabilizados pelo débito decorrente de superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados, devendo a tabela constante do item 521 sofrer os seguintes ajustes:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários



6/12/2016 (ref. OS 1/2016 - Contrato 28/2016)	904.654,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 - Contrato 4/2017)	16.589.600,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Jonas Santana Filho Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros
31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	3.298.400,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Jonas Santana Filho Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros

É o relatório.

VOTO

Em exame, processo de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 274/2020-Plenário, proferido no bojo do TC 022.394/2017-6, que versou sobre representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 24/2016 (PE 24/2016), promovido pelo Ministério do Trabalho (MTb).

2. O certame teve como objeto a aquisição de “solução de apoio à tomada de decisão e Business Intelligence (BI) MicroStrategy; incluindo manutenção e suporte técnico por 12 (doze) meses e serviços técnicos especializados em unidade de serviços técnicos (UST) e de treinamento em unidade de treinamento (UT)”.

3. Os 12 itens que integraram o objeto licitado podem ser consolidados em 4 subgrupos distintos, de acordo com sua natureza, a saber: (i) licenças MicroStrategy (itens 1, 3, 5, 7 e 9); (ii) suporte técnico/manutenção para as licenças por 12 meses (itens 2, 4, 6, 8 e 10); (iii) horas de serviço técnico (item 11); e (iv) horas de treinamento (item 12).

4. O valor estimado para a contratação atingiu o montante de R\$ 81.449.966,55, sagrando-se vencedora a empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T), que ofertou o valor global de R\$ 78.594.500,00.

5. O sistema a ser implantado teria como meta fornecer ao MTb ferramentas visando a identificação e o combate de fraudes no pagamento do seguro-desemprego.

6. Como resultado do procedimento licitatório, foram celebrados 2 contratos com a B2T:

a) Contrato 28/2016, firmado em 5/12/2016, no valor de R\$ 25.308.900,00; e

b) Contrato 4/2017, assinado em 30/3/2017, por R\$ 51.410.000,00.



7. De acordo com o voto condutor do Acórdão 274/2020-Plenário, as irregularidades que macularam o PE 24/2016 e os Contratos 28/2016 e 4/2017 podem ser assim sintetizadas:

- (i) evidência de indicação de marca e restrição indevida à competitividade;
- (ii) deficiências no processo de planejamento da contratação que comprometeram o adequado dimensionamento de quantidades de licenças, serviço técnico e treinamento;
- (iii) compra de licenças MicroStrategy desnecessárias, por meio do Contrato 4/2017, o que resultou na subutilização das licenças adquiridas e na caracterização de aquisição antieconômica;
- (iv) direcionamento no PE 24/2016 para solução inexistente no mercado (“Plataforma Antifraude”), o que favoreceu a escolha da empresa B2T, única a oferecer solução com essa denominação entre as participantes do pregão;
- (v) prejuízo ao Erário devido à aquisição desnecessária e irregular da “Plataforma Antifraude”, implicando gasto antieconômico com a aquisição de todas as 5 licenças; e
- (vi) prática de preços superfaturados.

II

8. O prejuízo total ao Erário atingiu o montante de R\$ 46.806.558,88.

9. Em relação ao superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços, registraram-se quantidades superdimensionadas de licenças da plataforma MicroStrategy e de serviços de manutenção e suporte, consubstanciando prejuízos de R\$ 904.654,00 no âmbito do Contrato 28/2016 e de R\$ 19.888.000,00 no Contrato 4/2017 (total de R\$ 20.792.654,00).

10. Quanto à definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário e agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, identificou-se que a inclusão, no edital, de ferramenta inexistente no mercado denominada “Plataforma Antifraude” promoveu o direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica, consubstanciando prejuízos de R\$ 9.700.000,00 no âmbito do Contrato 28/2016 e de R\$ 11.640.000,00 no Contrato 4/2017 (total de R\$ 21.340.000,00).

11. Em relação à contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, tratou-se de sobrepreço de licenças de **software** e serviços de suporte e manutenção com consequente superfaturamento das ordens de serviço (OS) emitidas, totalizando prejuízo de R\$ 4.252.074,88 no âmbito do Contrato 28/2016.

12. Sobre a cobrança por serviços não aferíveis, apuraram-se serviços técnicos especializados, faturados em unidade de serviços técnicos (UST), que não resultaram em um produto aferível pelo ente público, totalizando prejuízos de R\$ 298.250,00 no âmbito do Contrato 28/2016 e de R\$ 123.580,00 no Contrato 4/2017 (total de R\$ 421.830,00).

13. Além do débito, a unidade técnica destacou existirem as seguintes irregularidades nas contratações em tela:

- (i) indícios de conluio e simulação entre as empresas que participaram da cotação de preços utilizada para compor os preços referenciais do pregão;
- (ii) ocorrência de falsos atestes em notas fiscais que endossaram pagamentos superfaturados de licenças de **software** e serviços agregados; e
- (iii) realocação orçamentária, sem a devida autorização legislativa, com vistas a atender contratação sem dotação orçamentária suficiente.

14. Após examinar as manifestações dos demais responsáveis, a AudTCE apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:



a) rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Lucas da Mota Honorato, José Barbosa Silva (falecido), Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Arodi de Lima Gomes e Helton Yomura e pelas empresas B2T, QUBO, PTV, Telemikro e Systech;

b) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo sr. Hélio Francisco de Miranda;

c) julgar irregulares as contas dos srs. Leonardo José Arantes, Hélio Francisco de Miranda, João Rufino de Sales, José Barbosa Silva, Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Honorato, Vilmar Martins Silva Mendonça, Jonas Santana Filho, Mikael Tavares Medeiros e Aliny das Neves de Oliveira Lima e das empresas B2T e Telemikro, condenando-os ao ressarcimento de débito;

d) aplicar aos srs. Leonardo José Arantes, Hélio Francisco de Miranda, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Honorato, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros e à empresa B2T, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

e) aplicar aos srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva e Helton Yomura, Arodi de Lima Gomes, individualmente, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992;

f) declarar a inidoneidade das empresas B2T, QUBO, PTV, Telemikro e Systech para participar de licitação na Administração Pública Federal em virtude de prática fraudulenta no PE 24/2016; e

g) inhabilitar os srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho, Mikael Tavares Medeiros, Hélio Francisco de Miranda, Lucas da Mota Honorato, Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Arodi de Lima Gomes e Helton Yomura para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, em virtude do cometimento de infração grave no âmbito do PE 24/2016.

15. O representante do **Parquet** especializado concordou parcialmente com a proposta formulada, divergindo quanto a dois aspectos.

16. O primeiro refere-se à exclusão da responsabilidade dos srs. Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTb e integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação, e João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática do MTb e integrante técnico e fiscal técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017, pelo ressarcimento do prejuízo decorrente de pagamento de licenças e serviços desnecessários.

17. Ao passo que, para a AudTCE, esses responsáveis devem apenas ter suas contas julgadas irregulares quanto a essa questão, sem débito, o **Parquet** sugere que respondam também pelo prejuízo, juntamente com os agentes que atuaram na “solicitação, aceitação ou ateste de quantidades de licenças e serviços de TI desnecessárias, bem como a solicitação de novas licenças desnecessárias”.

18. Para o MP/TCU, “as fragilidades constatadas nas etapas de concepção e planejamento da contratação foram decisivas para que, ao final, o Ministério do Trabalho realizasse a contratação de um sistema computacional que se mostrou completamente inadequado e superdimensionado para as suas reais necessidades técnicas e operacionais”. Por conseguinte, entende não ser possível afastar a responsabilidade dos srs. Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales no que concerne ao débito de R\$ 20.792.654,00, haja vista suas condutas “terem contribuído sobremaneira para o mau planejamento e dimensionamento da aquisição, uma vez que participaram do estudo técnico preliminar da contratação e da elaboração do respectivo termo de referência”.



19. A segunda divergência refere-se à responsabilização da empresa Systech, que, segundo o MP/TCU, não teve caracterizada a participação no conluio engendrado para fraudar os resultados do PE 24/2016. Por esse motivo, reputa que as razões de justificativa da empresa devem ser acatadas, de forma a excluí-la da relação processual.

III

20. Ratifico a análise efetuada pela unidade técnica, motivo por que a incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de adotar as duas alterações decorrentes das divergências suscitadas pelo representante do **Parquet**.

21. De início, cumpre afastar a ocorrência da prescrição.

22. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição principal ocorreu em 4/9/2017, data de autuação da representação com vistas a apurar os indícios de irregularidades apontados pela Controladoria-Geral da União (CGU) no edital do PE 24/2016 (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022).

23. Verificam-se, nos presentes autos, de forma não exaustiva, contudo suficiente à formação de juízo sobre o tema, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE:

a) instrução preliminar para realização de oitiva, diligência e inspeção, em 16/10/2017 (peça 47 do TC 022.394/2017-6);

b) instrução da extinta SecexPrevidência, em 6/4/2018 (peças 106-108 do TC 022.394/2017-6);

c) instrução de mérito com proposta de instauração de TCE, de audiência dos responsáveis e de diligência ao MTb, em 13/12/2019 (peças 142-144 do TC 022.394/2017-6);

d) prolação do Acórdão 274/2020-Plenário, em 14/2/2020 (peças 5-7);

e) autuação desta TCE, em 21/2/2020;

f) citação e audiência dos responsáveis, em 5/1/2021, 25/6/2021 e 30/8/2021 (peças 56, 62-80, 219-223 e 237-238);

g) instrução de mérito da AudTCE, em 12/9/2023 (peças 272-274); e

h) parecer do MP/TCU, em 27/5/2024 (peça 278).

24. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do TCU, bem como os eventos processuais enumerados acima, observa-se que não transcorreu prazo superior a 5 anos entre esses acontecimentos, não ocorrendo a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU. Ademais, também se observa que não transcorreu prazo superior a 3 anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição intercorrente.

25. De igual modo, considerando a época de realização do pregão PE 24/2016 (25/10/2016) e as citações e audiências no ano de 2021, não haveria que se falar em prejuízo à defesa pelo transcurso de 10 anos.

IV

26. Como visto, as citações foram motivadas pelas seguintes irregularidades no âmbito dos Contratos 28/2016 e 4/2017, todas elas causadoras de dano ao Erário:

a) 350.1.1. Contrato 28/2016 e Contrato 4/2017: superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados, cujas condutas irregulares estiveram ligadas a (i) planejamento e/ou aprovação de licitação sem levantamento de demanda; (ii) solicitação, aceitação ou

atesto de quantidades de licenças e serviços de TI desnecessárias; (iii) solicitação de novas licenças desnecessárias; e/ou (iv) autorização de pagamentos de licenças desnecessárias;

b) 350.1.2. Contrato 28/2016 e Contrato 4/2017: definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, que nem sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante, mas, sim, em um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, adjudicado por preço global, implicando direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica, cujas condutas irregulares estiveram ligadas a (i) elaboração e aprovação de planejamento da contratação; (ii) ateste da entrega do objeto; (iii) solicitação e aceitação da entrega do objeto; (iv) autorização do pagamento de notas fiscais; e/ou (v) fornecimento do produto;

c) 350.1.3. Contrato 28/2016: contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço de licenças de software e serviços de suporte e manutenção com consequente superfaturamento das ordens de serviço, resultando em aquisições antieconômicas e desnecessárias, cujas condutas irregulares estiveram ligadas a (i) elaboração, planejamento e/ou aprovação de licitação com sobrepreço; (ii) solicitação e aceitação da entrega; e/ou (iii) fornecimento do produto com sobrepreço; e

d) 350.1.4. Contrato 28/2016 e Contrato 4/2017: cobrança por atividades que não resultaram em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis), caracterizando pagamento irregular, cujas condutas irregulares estiveram ligadas a (i) planejamento e/ou aprovação de licitação; (ii) assinatura de ordem de serviço; (iii) solicitação e aceitação da entrega; (iv) ateste; (v) autorização do pagamento; e/ou (vi) cobrança por serviços técnicos não aferíveis.

27. Pelo dano, foram responsabilizados os servidores do extinto MTb, além da empresa vencedora do PE 24/2016, da seguinte forma:

a) sr. Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego, integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação (em todas as irregularidades);

b) sr. João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática, integrante técnico e fiscal técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades);

c) sr. Hélio Francisco de Miranda, diretor do Departamento de Emprego e Salário, fiscal requisitante dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades);

d) sr. Leonardo Soares de Oliveira, chefe de gabinete da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades);

e) sr. José Barbosa Silva, titular da Coordenação Geral de Recursos Logísticos, integrante administrativo da equipe de planejamento da contratação (em todas as irregularidades);

f) sr. Lucas da Mota Torres Honorato, Coordenador-Geral de Preparação e Intermediação da Mão de Obra Juvenil, fiscal administrativo substituto dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades, exceto a 350.1.3);

g) sr. Vilmar Martins Silva Mendonça, Coordenador-Geral de Qualificação, fiscal administrativo dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (em todas as irregularidades, exceto a 350.1.3);

h) sr. Mikael Tavares Medeiros, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos da Subsecretaria de Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva (em todas as irregularidades, exceto a 350.1.3);

i) sr. Jonas Santana Filho, Coordenador-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional (na irregularidade 350.1.1);

j) sra. Aliny das Neves de Oliveira, gestora substituta dos Contratos 28/2016 e 4/2017 (na



irregularidade 350.1.4); e

k) Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T), empresa vencedora (em todas as irregularidades, exceto a 350.1.1).

28. Ademais, promoveu-se o chamamento em audiência de servidores do ministério que praticaram atos relacionados à contratação, alertando-os sobre a possibilidade de aplicação da sanção de inabilitação para ocupação de cargo público ou de função de confiança na Administração Pública Federal. Foram eles:

a) sr. Leonardo José Arantes, Secretário de Políticas Públicas de Emprego, integrante requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação;

b) sr. João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática, Integrante Técnico e fiscal Técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017;

c) sr. José Barbosa Silva, titular da Coordenação Geral de Recursos Logísticos, integrante administrativo da equipe de planejamento da contratação;

d) sr. Argemiro Luiz Brandão Neto, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração;

e) sr. Cristiano de Araújo Silva, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração;

f) sr. Arodi de Lima Gomes, Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos da Consultoria Jurídica; e

g) sr. Helton Yomura, Secretário-Executivo.

29. Em regra, as condutas irregulares apuradas referem-se a: (i) homologar licitação ou contratar com indicação da marca; (ii) elaborar e/ou aprovar planejamento ou homologar licitação sem informações capazes de refletir a complexidade real do objeto; (iii) solicitar, sem prévia autorização legislativa, a descentralização de créditos orçamentários; (iv) emitir parecer jurídico favorável após apontamento de irregularidades; (v) exarar expedientes que extrapolavam as competências; (vi) não dar publicidade a documentos; e/ou (vii) declarar a nulidade de portarias que criaram grupo de trabalho (GT) para avaliar as irregularidades previamente identificadas.

30. Finalmente, foi promovida a audiência das empresas que participaram da cotação de preços para o pregão PE 24/2016 (tendo algumas delas dado lances nele – TC 022.394/2017-6, peça 16, p. 3), alertando-as quanto à possibilidade de serem sancionadas com a declaração de inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública. Foram elas:

a) Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T), vencedora;

b) QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. (deu lance no pregão);

c) PTV Tecnologia da Informação Ltda. (deu lance no pregão);

d) Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda; e

e) Systech Tecnologia e Informática Ltda.

31. As condutas dessas empresas estiveram ligadas a (i) assinar registro de preços que teve fundamentação inconsistente e favoreceu a contratada; e (ii) apresentar proposta para produto não comercializado pela fabricante e para licenças de **software** e de serviços com preços não condizentes com o mercado.

V

32. Em extensa e detalhada análise, a AudTCE refutou com bastante propriedade cada um dos



argumentos trazidos pelos responsáveis.

33. Impende registrar o falecimento do sr. José Barbosa Silva, ocorrido no dia 20/6/2021 (**vide** certidão de óbito, frente e verso, à peça 265). Entretanto, como pontuado pelo auditor-chefe da unidade especializada, prossegue-se ao julgamento das contas deste responsável, dado que o óbito ocorreu após a citação válida e o recebimento das respectivas alegações de defesa e razões de justificativa, sendo atendidos os princípios do contraditório e da ampla defesa. Tal entendimento baseia-se em jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 4.974/2022-1ª Câmara.

34. Analisa-se, a seguir, os argumentos de defesa.

V.I) srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros

35. Apesar de devidamente notificados, os srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros deixaram transcorrer **in albis** o prazo para apresentar justificativas. Por esse motivo, devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao feito, conforme dispõe o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

36. Ao não apresentarem sua defesa, deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos e a todo aquele que utilize recursos públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas.

37. O sr. Leonardo José Arantes, na qualidade de Secretário de Políticas Públicas de Emprego e integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação, foi responsabilizado por todas as 4 irregularidades que ocasionaram débito. Suas condutas incluíram aprovar o andamento da contratação e assinar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), bem como o Termo de Referência (TR). Assim, foi o responsável por elaborar e aprovar planejamento de contratação: (i) sem levantamento das reais necessidades do órgão; (ii) com objeto sabidamente desnecessário e não precisamente definido (um dos itens – “Plataforma Antifraude” – nem sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante); (iii) com estimativa de preços não condizentes com os de mercado; e (iv) com pagamento por serviços não aferíveis.

38. O mesmo vale para o sr. João Rufino de Sales, Coordenador-Geral de Informática e integrante técnico e fiscal técnico dos Contratos 28/2016 e 4/2017, que também responde pelas mesmas 4 irregularidades e condutas, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica.

39. Ao sr. Leonardo Soares de Oliveira, chefe de gabinete da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e gestor dos Contratos 28/2016 e 4/2017, também foi imputada participação em todas as irregularidades, com exceção da contratação com sobrepreço. Coube a este responsável: (i) solicitar e aceitar a entrega de quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias com base em planejamento de contratação superdimensionada, acarretando pagamentos a maior do que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação; (ii) elaborar e aprovar o planejamento de contratação com as falhas já citadas; (iii) solicitar e aceitar a entrega de licenças de **software** e serviços de suporte e manutenção com preços sabidamente não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço, com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas no âmbito dos contratos; e (iv) solicitar e aceitar a entrega de serviços especializados, medidos pela métrica UST, que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis.

40. O sr. Vilmar Martins Silva Mendonça, Coordenador-Geral de Qualificação e fiscal administrativo dos Contratos 28/2016 e 4/2017, responde por todas as irregularidades, com exceção da contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os de mercado. Suas condutas



referem-se ao ateste de notas fiscais relativas à aquisição de licenças de **software** e serviços de suporte/manutenção com indícios de superdimensionamento da quantidade licitada, à aquisição de produto sabidamente desnecessário e à aquisição de serviços especializados pela métrica UST que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis.

41. A sra. Aliny das Neves de Oliveira, gestora substituta dos Contratos 28/2016 e 4/2017, por sua vez, foi responsabilizada pela cobrança por atividades que não resultaram em um produto aferível. Sua conduta foi a de assinar ordem de serviço contendo atividades cuja execução e razoabilidade da quantidade de UST despendidas e do preço unitário praticado eram impossíveis de se verificar.

42. Como exemplo, cita-se a atividade “liderança de equipes”, que, segundo o contrato, seria de complexidade “alta”, ao custo de 3 UST, R\$ 250,00 por UST. Na OS 1/2017 do Contrato 28/2016, uma das OS assinadas pela responsável despendeu 360 UST com essa atividade, totalizando R\$ 90.000,00. Posteriormente, a nota fiscal respectiva foi atestada pelo sr. Leonardo Soares de Oliveira, gestor dos contratos. Conforme pontuou a unidade técnica, *“remanesce inexplicado o embasamento para as quantidades de UST despendidas por atividade nas OS, para o preço unitário praticado e de que maneira a entrega de tais atividades pôde ser verificada a fim de justificar o ateste da NF respectiva. E como agravante, a CGU já tinha alertado, em 20/10/2016, sobre os riscos de se dar sequência ao pregão”*.

43. Ainda sobre a participação da sra. Aliny das Neves de Oliveira nos fatos ora apurados, cumpre destacar trechos do relatório final do IPL 338/2017 (“Operação Gaveteiro”), da Polícia Federal (peça 301):

“[...] Já para a função de gestora substituta, LEONARDO ARANTES designa ALINY DAS NEVES DE OLIVEIRA LIMA, Assistente no Gabinete da SPPE. Convém destacar que ALINY mantinha uma relação umbilical com LEONARDO ARANTES, sendo uma fiel aliada. [...]

Pertinente destacar que, após a prisão de LEONARDO ARANTES no bojo da Operação Registro Espúrio, ALINY OLIVEIRA LIMA utilizou de forma indevida o nome do Delegado de Polícia Federal FRANCO PERAZZONI, com o objetivo de conseguir informações internas do Ministério do Trabalho, tudo a mando de LEONARDO ARANTES.

Os fatos estão sendo investigados no IPL nº 565/201988, onde ALINY OLIVEIRA já foi indiciada pela prática do crime previsto no art. 321, parágrafo único, do Código Penal. [...]

Em seu interrogatório, ALINY DAS NEVES DE OLIVEIRA nega que tenha utilizado indevidamente o nome do DPF PERAZZONI, mas confirma que foi indicada ao cargo no Ministério do Trabalho por LEONARDO ARANTES: [...]

Durante o período em que exerceu a função de gestora substituta do contrato, ALINY OLIVEIRA recebeu 45 transferências de LEONARDO ARANTES, que totalizaram o montante de R\$ 49.313,05. [...]

Ouvida em Sede Policial, ALINY OLIVEIRA disse que assumiu o cargo de Assessora Técnica do Ministério do Trabalho por indicação de JULIANA ARANTES, irmã de LEONARDO ARANTES. Esclareceu também que os valores acima mencionados foram utilizados para o pagamento de despesas pessoais de LEONARDO ARANTES, fato que comprova a estreita relação de confiança existente entre os dois. [...] (g. n.)

44. Especificamente sobre o ateste de notas fiscais relativas a serviços contendo atividades cuja execução e razoabilidade da quantidade de UST despendidas e do preço unitário praticado eram impossíveis de se verificar, o relatório da PF informa que:

“[...] Com efeito, as notas fiscais nºs 000.001.175112 e 000.001.176 foram supostamente atestadas por ALEXANDRE FREITAS, Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação.



Necessário destacar que a Nota Fiscal nº 000.001.176, emitida no âmbito do Contrato nº 04/2017/113, tinha o expressivo valor de R\$ 32.887.000,00: [...]

O próprio ALEXANDRE DE FREITAS confirmou a falsificação de sua assinatura, esclarecendo que foi abordado pela investigada ALINY DAS NEVES OLIVEIRA, que lhe apresentou as duas notas fiscais, desacompanhadas do processo, pedindo que ele assinasse os documentos, atestando o recebimento dos produtos/serviços nelas discriminados. [...]

Sobre esse episódio, ALINY OLIVEIRA admite ter sido ela que após na Nota Fiscal nº 000.001.176 os dizeres ‘Alexandre Freitas’ ‘Fiscal Técnico’, ‘Atesto a execução e entrega do referido serviço, referente a presente Nota Fiscal, em 07 de abril de 2017’ ‘Ratifico o ateste em sete (7) de abril de 2017’, negando apenas ter falsificado a rubrica de ALEXANDRE DE FREITAS. [...]

Esse episódio ilustra com perfeição a forma como eram realizados os atestos/conferências dos produtos e serviços fornecidos pela empresa B2T, com aposição de assinaturas em documentos avulsos, sem qualquer tipo de conferência. Demonstra o acerto da estratégia em nomear membros da ORCRIM para os cargos de gestão e fiscalização dos contratos.” (g. n.)

45. Na conclusão do relatório, a Polícia Federal entendeu haver “veementes indícios” dando conta de que a sra. Aliny das Neves de Oliveira integrou a organização criminosa investigada na “Operação Gaveteiro”, pois, na qualidade de aliada do sr. Leonardo José Arantes, foi responsável pela falta de gestão e fiscalização dos contratos firmados com a empresa B2T.

46. Cumpre ressaltar que a responsável foi apontada, em denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal, como integrante de organização criminosa para a “prática dos crimes de falsidade ideológica, fraude à licitação, peculato, nas modalidades superfaturamento e sobredimensionamento, corrupção e lavagem de capitais”, relacionados ao PE 24/2016 (peça 303).

47. Ao sr. Jonas Santana Filho, Coordenador-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional, foi imputada a irregularidade atinente ao superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte, pois assinou memorando solicitando nova contratação de licenças de **software** e serviços de suporte/manutenção especializados, a despeito dos indícios de superdimensionamento da quantidade licitada e de existência de sobrepreço apontados pela CGU e das recomendações contrárias à realização de novas contratações com base na ata de registro de preços resultante do PE 24/2016.

48. Por fim, o sr. Mikael Tavares Medeiros, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos da Subsecretaria de Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva, respondeu por todas as irregularidades, com exceção do sobrepreço. Coube a ele autorizar o pagamento de notas fiscais relativas à aquisição de quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias e ao pagamento por serviços técnicos não aferíveis. Segundo destacou a unidade técnica, embora pudesse se cogitar o afastamento de sua responsabilidade pelos pagamentos indevidos, uma vez que houve o ateste por um fiscal, foi indicado um panorama extremamente negativo na sua conduta, pois: (i) autorizou pagamentos que servidores de carreira se recusaram a fazer (alguns chegaram a ser afastados de suas funções) após a CGU apontar preços superfaturados; e (ii) era recém-empossado na função e iniciante nas tarefas a serem desempenhadas.

V.II) srs. Lucas da Mota Honorato e Hélio Francisco de Miranda

49. Os argumentos destes responsáveis serão analisados conjuntamente, uma vez que suas manifestações são praticamente idênticas.

50. O sr. Lucas da Mota Torres Honorato ocupava as funções de Coordenador-Geral de Preparação e Intermediação da Mão de Obra Juvenil, de substituto eventual do Diretor do Departamento de Políticas de Trabalho e para a Juventude do MTb e de fiscal administrativo substituto dos Contratos 28/2016 e 4/2017, e foi responsabilizado por todas as irregularidades, com exceção do



sobrepreço.

51. Suas condutas incluíram: (i) atestar notas fiscais relativas à aquisição de licenças de **software** MicroStrategy e de serviços agregados, a despeito dos indícios de superdimensionamento da quantidade licitada; (ii) atestar notas fiscais relativas à aquisição de produto sabidamente desnecessário, em que um dos itens nem sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante (“Plataforma Antifraude”); e (iii) solicitar e aceitar a entrega de serviços especializados, medidos pela métrica UST, que resultaram no pagamento irregular pela impossibilidade de comprovar a entrega dos produtos.

52. Já o sr. Hélio Francisco de Miranda exercia as funções de Diretor do Departamento de Emprego e Salário do MTb e de fiscal requisitante dos Contratos 28/2016 e 4/2017, e foi responsabilizado por todas as irregularidades. Praticou os atos de solicitar e aceitar a entrega de: (i) quantidades adicionais de licenças e serviços de TI desnecessárias com base em planejamento de contratação superdimensionada; (ii) objeto da contratação sabidamente desnecessário (“Plataforma Antifraude”); (iii) licenças de **software** e serviços de suporte e manutenção com preços sabidamente não condizentes com os praticados no mercado; e (iv) serviços especializados, medidos com a métrica UST, que resultaram no pagamento irregular por serviços técnicos não aferíveis.

53. Em síntese, os argumentos trazidos pelos responsáveis abordaram:

- a) ausência de conduta irregular;
- b) atribuição de responsabilidade por ilegalidades ao então Ministro do Trabalho, sr. Ronaldo Nogueira de Oliveira;
- c) atuação do sr. Hélio Francisco de Miranda apenas como fiscal requisitante, elaborando memorando ratificando recomendações de acórdão do TCU;
- d) ausência de processo administrativo contra o sr. Lucas da Mota Honorato;
- e) existência de estudo técnico da contratação da ferramenta **Business Intelligence Microstrategy**;
- f) consistência na justificativa para a contratação baseada no princípio da padronização;
- g) erro na imputação de agrupamento indevido de ferramentas de TI, restrição da competitividade e favorecimento à B2T;
- h) não participação em qualquer ato relacionado ao atestado de capacidade técnica de prestação de serviços;
- i) erro na imputação de participação no superdimensionamento da quantidade licitada no âmbito do Contrato 28/2016, na imputação de aplicação de sobrepreço, elaboração do ETP, do TR e da pesquisa de preços;
- j) improcedência de imputação da realização de atividades que não geraram produtos aferíveis;
- k) revogação de atos dos grupos de trabalho GT1 e GT2 pelo então secretário executivo Helton Yomura; e
- l) não participação em atos ilícitos porventura praticados no MTb.

54. Ao examinar as alegações, a AudTCE destacou a ausência de provas aptas a desfazer o liame entre as condutas praticadas e as irregularidades atribuídas aos ex-gestores. Em resumo, limitaram-se a reputar como falsas as imputações que lhes foram dirigidas.

55. Como bem destacou a unidade técnica, os responsáveis detinham conhecimento das irregularidades, uma vez que o MTb foi alertado pela CGU sobre os riscos de dar seguimento ao PE



24/2016 antes de sua realização. O sr. Hélio Francisco de Miranda, inclusive, foi presidente de grupo de trabalho incumbido de avaliar as recomendações da CGU, cujo relatório final foi ao encontro dos apontamentos do órgão.

56. Segundo o art. 2º, inciso VIII, da IN 4/2014/SLTI/MP, a função de fiscal requisitante do contrato é descrita como o “*servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação*”. Nesse sentido, segundo a jurisprudência do TCU, a negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

57. De mesmo modo, este Tribunal entende que, ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo, no caso, o sr. Lucas da Mota Torres Honorato, tornou-se responsável pelo dano causado ao Erário e, conseqüentemente, assumiu a obrigação de ressarcir-lo.

58. Assim, observa-se que, a despeito de os responsáveis não terem participado do planejamento da contratação, remanescem as condutas inquinadas praticadas por eles durante a execução contratual.

59. Tendo em vista, porém, que a irregularidade atinente ao sobrepreço de licenças de **software** e serviços de suporte e manutenção com conseqüente superfaturamento (atribuída apenas ao sr. Hélio Francisco de Miranda) está relacionada, essencialmente, à etapa de contratação, partilho do entendimento da AudTCE no sentido de que a conduta deste responsável não foi a causa imediata para a ocorrência deste prejuízo, distante que estava das definições de preços unitários dos produtos e serviços contratados.

60. Insta registrar que este Tribunal tem adotado o entendimento de que, para o estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, nos casos em que o dano ao Erário decorre de um conjunto de causas (concausas), em que não se pode apontar uma única causa determinante para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta atribuída ao responsável possui relação direta e imediata com o dano, bem como se ela foi decisiva e necessária para a ocorrência do prejuízo (**vide** Acórdãos 1.501/2018-1ª Câmara e 1.721/2016-Plenário).

61. Logo, deve ser afastada a responsabilidade do sr. Hélio Francisco de Miranda pela irregularidade em comento (350.1.3. Contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado).

V.III) sr. José Barbosa Silva (falecido)

62. O sr. José Barbosa Silva, na qualidade de titular da Coordenação Geral de Recursos Logísticos e integrante administrativo da equipe de planejamento da contratação, foi responsabilizado por todas as irregularidades causadoras de prejuízo.

63. Coube a ele aprovar o ETP e o TR da contratação de solução de TI sem levantamento de demanda de potenciais gestores e usuários e sem avaliação das reais necessidades do órgão. Além disso, aprovou planejamento da contratação para aquisição de produto sabidamente desnecessário, bem como autorizou o pagamento de notas fiscais. Participou, ainda, da elaboração de estimativa de preços não condizentes com os de mercado e aprovou a contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST (serviços não aferíveis).

64. Suas alegações de defesa centraram-se nos seguintes aspectos: (i) sua inclusão na comissão de planejamento da contratação seria posterior à concepção do projeto e à elaboração dos documentos que norteariam a contratação; (ii) assinou o ETP, o TR e os resultados da pesquisa de preços sem ter lido os documentos, em razão de urgência; (iii) foi exonerado por ter se negado a assinar documentos



para o pagamento de faturas da B2T; (iv) possui poucos conhecimentos de tecnologia da informação e de políticas públicas de emprego e assuntos correlatos; e (v) não praticou atos que tenham contribuído para a ocorrência de qualquer uma das irregularidades apontadas pela CGU.

65. Igualmente quanto a este responsável, a unidade técnica afastou os argumentos.

66. Cumpre salientar que pressa e urgência não são excludentes de culpabilidade de membro de equipe de contratação e tampouco a aposição de assinatura sem a leitura do teor do documento configura motivo de afastamento de responsabilidade, mas, ao contrário, traduz-se em negligência em relação aos encargos assumidos.

67. Na qualidade de “integrante administrativo”, segundo a IN 4/2014/SLTI/MP, lhe competia realizar estimativa de preço da contratação para a elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e fundamentada em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas (art. 22).

68. A AudTCE destacou, novamente, a ausência de provas aptas a desfazer o liame entre as condutas praticadas e as irregularidades atribuídas ao ex-gestor. Conforme destacado na instrução, as evidências carreadas aos autos dão conta de que o responsável assinou termo de referência, estudo técnico preliminar e despacho para assinalar a intenção de registro de preços, além de autorizar o pagamento de notas fiscais, de forma que seria direto o nexo entre as suas condutas e os danos causados ao Erário.

69. Ressalta-se ainda, como agravante, que o responsável, a despeito de supostamente dispor de poucos conhecimentos de tecnologia da informação, tinha conhecimento das irregularidades, pois o MTb foi alertado pela CGU sobre os riscos de se dar sequência ao pregão em 20/10/2016 (antes da realização do certame).

70. Apesar disso, a AudTCE considera que, em relação à irregularidade concernente ao superfaturamento de quantidades de licenças e serviços, a conduta do responsável de aprovação do ETP e do TR da contratação não foi causa imediata para os danos causados. Ainda que se considerasse como tal a sua autorização de pagamento, este ato foi precedido pelo ateste do fiscal do contrato. Logo, inexistindo nos autos outras circunstâncias a inquinar essa conduta, sua responsabilidade pelo ressarcimento do débito pode ser elidida (consoante entendimento jurisprudencial apresentado no parágrafo 56 deste voto).

71. O mesmo entendimento deve ser aplicado quanto à irregularidade concernente à cobrança por atividades que não resultaram em um produto aferível. Em relação a ambas as irregularidades, portanto, será proposto o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito. Entretanto, tendo em vista o falecimento do ex-gestor, extingue-se a punibilidade respectiva.

V.IV) sr. Argemiro Luiz Brandão Neto

72. O sr. Argemiro Luiz Brandão Neto foi ouvido em audiência na qualidade de Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do MTb entre 13/7/2016 e 19/10/2016.

73. A conduta irregular que lhe foi atribuída foi a de aprovar planejamento da contratação com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora.

74. Em síntese, alegou que: (i) foi-lhe solicitado, pelo ministro do trabalho, atenção especial ao processo de contratação e que fossem superadas algumas etapas; (ii) as competências da pasta não incluíam conhecimentos específicos de TI; (iii) inexistiu o apontamento de indícios de irregularidades na fase preparatória do certame; e (iv) sua conduta foi subsidiada por pareceres técnicos.

75. Consoante expôs a AudTCE, as alegações ora oferecidas estão desacompanhadas de quaisquer evidências e não se relacionam com a conduta inquinada.



76. Cumpre registrar que não se exige conhecimentos específicos de TI para que fosse identificada a indicação indevida de marca constante dos documentos do planejamento da contratação. Como bem pontuou a unidade técnica, as condutas atribuídas ao responsável não decorreram da falta de conhecimentos específicos de TI, mas de sua atuação em âmbito administrativo ao aprovar planejamento da contratação com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa B2T. Consta dos autos que o sr. Argemiro Luiz Brandão Neto avaliou e assinou o ETP, motivou o prosseguimento da contratação e aprovou e assinou o termo de referência. Logo, participou ativamente do planejamento da contratação.

77. Ademais, segundo a AudTCE, *“estava ao alcance do responsável identificar, por exemplo, que a fundamentação para escolha da solução BI MicroStrategy como a única capaz de atender às necessidades do MTb era inconsistente, não apresentara possíveis alternativas nem avaliara contratação de soluções similares na Administração Pública. Para tal mister, não se requeria conhecimentos específicos de tecnologia da informação, mas conhecimentos dos normativos aplicáveis ao planejamento da contratação, a exemplo da IN 4/2014/SLTI/MP, art. 12, incisos I, alíneas ‘b’ e ‘c’, II, alíneas ‘a’ e ‘c’, e art. 15”*.

78. Como é sabido, a jurisprudência deste Tribunal é contundente ao afirmar que a indicação de marca só é admissível se ficar comprovado que é a única capaz de atender às necessidades da Administração (**vide** Súmula TCU 270 e Acórdão 559/2017-Plenário, entre outros). Ademais, independentemente do objeto a ser contratado, a opção pela padronização deve estar fundamentada em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas existentes no mercado, não sendo suficiente a mera afirmação de que o órgão já utilizava determinado **software** em seu ambiente.

79. Sobre esse ponto, em especial, a CGU demonstrou que o ETP da contratação não apresentou possíveis alternativas à contratação de uma ferramenta de **Business Intelligence** (BI) que atendesse às necessidades identificadas no combate à fraude de benefícios, além disso, o estudo não avaliou contratações de soluções similares já realizadas pelo próprio órgão ou por outros órgãos da Administração e tampouco avaliou diferentes soluções de BI disponíveis no mercado que atendessem aos requisitos da contratação, conforme prevê o art. 12, inciso II, alíneas “a” e “c”, da IN 4/2014/SLTI/MP.

V.V) sr. Cristiano de Araújo Silva

80. O sr. Cristiano de Araújo Silva foi ouvido em audiência na condição de Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do MTb por ter homologado o PE 24/2016 e assinado a respectiva ata de registro de preços da contratação, bem como os contratos dela decorrentes, cujo planejamento teve fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa vencedora.



81. Em suas razões de justificativa, alegou que: (i) não participou da elaboração de documentos da fase interna da licitação; (ii) não teriam sido apresentados elementos a demonstrar a possibilidade de especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; (iii) não violou dispositivos da IN 4/2014/SLTI/MP, que tratariam de questões relativas à fase interna da licitação; (iv) não praticou atos de avaliação do ETP, de motivação do prosseguimento da contratação e de assinatura do ETP e do TR; e (v) a homologação, a adjudicação e a assinatura da ata de preços são medidas de rito procedimental regular.

82. Endosso, mais uma vez, o exame realizado pela unidade técnica, o qual refutou os argumentos oferecidos.

83. Ao homologar a licitação, a autoridade pública vincula sua responsabilidade com os atos praticados até então, reconhecendo-os como válidos, razão por que responde por irregularidades verificadas na condução do certame.

84. O responsável foi chamado em audiência por homologar o PE 24/2016, assinar a ata de registro de preços e os Contratos 28/2016 e 4/2017, eivados de irregularidades decorrentes do planejamento da contratação com fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação. Cumpre registrar que o ex-gestor foi cientificado da presença de irregularidades em reunião com representantes da CGU. Assim, sua função não se resumia a dar prosseguimento ao processo, sem qualquer julgamento, com a suposta intenção de não se sobrepor aos procedimentos anteriores à sua nomeação.

85. Reitera-se, aqui, as considerações feitas nos parágrafos 72 e 73 deste voto. Vale reforçar que os elementos coligidos nestes autos permitem concluir que a indicação indevida de marca direcionou a contratação.

V.VI) sr. Arodi de Lima Gomes

86. O sr. Arodi de Lima Gomes foi ouvido em audiência na condição de Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos da Consultoria Jurídica do MTb.

87. Suas condutas incluíram:

a) emitir pareceres jurídicos por intermédio dos quais considerou regular a contratação da B2T;

b) recomendar que fosse decretada a nulidade dos atos instrutórios dos grupos de trabalho instituídos no âmbito do MTb para avaliar apontamentos de superfaturamento e recomendações da CGU e recomendar revogação de decisão anterior da pasta que desautorizava novos pagamentos à empresa B2T, favorecendo a continuidade da contratação;

c) exarar expedientes com interpelações e pedidos de explicações cujo teor extrapolava as funções no âmbito da Conjur/MTb, se assemelhando a um gestor de contrato;

d) produzir documentos que não levaram a assinatura do consultor-jurídico junto ao ministério à época, sr. Ricardo Santos Leite, a quem era subordinado; e

e) não dar publicidade aos documentos que produzia, visto que não foram lançados ou não tiveram acesso franqueado aos integrantes da Advocacia-Geral da União (AGU) no “sistema Sapiens”, onde formalmente eram publicados todos os pareceres quando não tratavam de questões que envolviam sigilo.

88. Em suas razões de justificativa, argumentou que: (i) não deve integrar o polo passivo desta TCE, por ausência de provas; (ii) não era necessária a assinatura do titular da consultoria jurídica do MTb nos pareceres jurídicos emitidos, em razão de delegação de competência; (iii) seus pareceres jurídicos foram elaborados mediante provocação de autoridade competente; e (iv) a responsabilização



de parecerista somente deve ocorrer em caso de dolo ou erro grosseiro.

89. Após afastar as preliminares de ausência de contraditório e ampla defesa e de legitimidade para figurar no presente processo, a unidade técnica destacou assistir razão quanto ao argumento acerca da desnecessidade de assinatura do titular da consultoria jurídica nos pareceres jurídicos emitidos pelo sr. Arodi de Lima Gomes, conforme portarias delegação de competência arroladas pelo responsável.

90. Quanto às demais alegações, a AudTCE registrou serem improcedentes.

91. Insta registrar alguns fatos destacados nos autos a respeito da conduta do responsável:

- o sr. Arodi de Lima Gomes, procurador federal, exerceu, entre 12/12/2016 e 15/6/2018, o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Análise de Licitação e Contratos, da Consultoria Jurídica do MTb. A Portaria 1.203, de 16/11/2017, da lavra do Ministro do Trabalho, determinou que a Coordenação-Geral de Análise de Licitações respondesse, com exclusividade, quaisquer solicitações de informação oriundas de órgãos externos quando referentes à contratação advinda do PE 24/2016;

- em 8/12/2017, foi designado para exercer a função de substituto eventual do Consultor Jurídico do ministério e, em 22/12/2017, recebeu delegação de competência para assinar manifestações jurídicas, com exclusividade, em caráter definitivo e de forma conclusiva no âmbito da Conjur/MTb;

- emitiu o Parecer Jurídico 2/2017, de 18/10/2017, que considerou regular a contratação da B2T; a Cota 4/2017, de 23/11/2017, que recomendou a revogação de decisão anterior da pasta (Memorando Circular 5/2017, de 12/4/2017) que desautorizava novos pagamentos à empresa B2T até a conclusão dos grupos de trabalho nomeados para tratar das recomendações da CGU; e o Parecer Jurídico 157/2018, de 3/4/2018, que recomendou decretar a nulidade dos atos instrutórios dos grupos de trabalho instituídos no âmbito do MTb para avaliar apontamentos de superfaturamento e recomendações da CGU; e

- com base nos pareceres supracitados, o então Secretário Executivo do MTb, sr. Helton Yomura, exarou o Memorando Circular 25/2017, que revogou o Memorando Circular 5/2017, o que permitiu a liberação de novos pagamentos à empresa B2T, apesar das recomendações da CGU em sentido contrário.

92. Sobre as manifestações jurídicas exaradas pelo responsável, urge transcrever trecho do relatório produzido no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar CGU 00190.110518/2018-06 (peça 15, p. 4-10):

“[...] 7. De início, os pareceres jurídicos da lavra do Dr. Arodi de Lima Gomes não parecem ser uma peça técnico-jurídico em defesa do interesse público. Se parecem à ferrenha atuação de um advogado em defesa dos contratos em favor da empresa B2T. Nitidamente, os Pareceres Jurídicos nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 18/10/2017, e nº 00157/2018/CONJUR-MTb/CGU/AGU, de 03/04/2018, e COTA nº 0004/2017/CGALC/CONJUR/MTb/CGU/AGU, de 23/11/2017 (DOC 11), apresentam razoável grau de temeridade e desvio do interesse público, para dizer o menos, eis que foram direcionados para superar o Relatório de Auditoria da CGU, bem como para afastar as conclusões do Grupo de Trabalho que avaliava os contratos em questão para subsidiar a alta administração do MTb. Tais Pareceres serviram de base para viabilizar e cancelar a continuidade dos contratos com a empresa B2T e os consequentes pagamentos razão pela qual esses atos precisam ser investigados a fundo, com rigor.

8. Destaca-se, com surpresa, que tais pareceres [pareceres] não possuem assinatura eletrônica o que leva a se inferir que não foram registrados no ‘sapiens’, Sistema oficial da Advocacia-Geral da União, como exigido pela administração pública. (...)



11. Ao nosso entendimento, o relatório técnico denominado como perícia da DATAPREV (DOC 20) pelo Parecer nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, da lavra do Dr. Arodi de Lima Gomes, mais parece um relatório técnico opinativo e uma defesa da aquisição dos equipamentos para atender interesse do Grupo que estava à frente do Ministério do Trabalho. (...)

19. Chama atenção, ainda, o fato do Parecer nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU sequer ter levado em consideração ou mencionado o relatório técnico (perícia) com diagnóstico do projeto em questão preparado pelo Técnico do Ministério do Trabalho, Gustavo Raulino, atual Diretor de Tecnologia da Informação do MTb (DOC 19). No referido relatório, cita, por exemplo, ‘a cláusula 4 do Contrato 28/2016 relaciona a quantidade de licenças que foram adquiridas. No cenário atual, onde apenas a SPPE tem demandas envolvidas no Projeto, especialmente as que se refere ao Seguro Desemprego, o que foi adquirido neste contrato é suficiente para suportar por muito tempo as necessidades... Diagnóstico 06: Não há necessidade de comprar novas licenças após a aquisição do contrato 28/2016. Ação Proposta: Rever a compra das novas licenças do contrato 04/2017’. O Grupo interessado comprou mais três licenças ao custo de R\$ 12.150.000,00 (doze milhões cento e cinquenta mil reais) e mais três suportes técnico ao custo anual de R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais). (...)

23. Contudo, apesar dos esforços dos servidores do Ministério do Trabalho que compunham o Grupo de Trabalho com depoimentos, perícias e outros documentos com intuito de subsidiar tomada de decisão no interesse público, o Dr. Arodi de Lima Gomes, por meio do parecer nº 02/2017/CGALC-MTb/CGU/AGU (DOC 10), determinou a nulidade de todos os atos realizados, incluindo a perícia (DOC 19) realizada pelo hoje Diretor de Tecnologia do MTb. O exaustivo trabalho dos membros dos Grupos de Trabalho se tornou obstáculo aos interessados em prosseguir com as contratações.” (g. n.)

93. Consoante jurisprudência consolidada desta Corte, nas hipóteses em que o parecer técnico ou jurídico, por dolo ou culpa, induzir o gestor à prática de irregularidades, a responsabilização deve recair não apenas sobre o gestor, mas também sobre o parecerista. Assim, ao emitirem pareceres desprovidos de fundamentação adequada, favoráveis a contratações manifestamente ilegais, os assessores jurídicos assumem responsabilidade solidária pela irregularidade (**vide** Acórdãos 1.898/2010, 1.536/2004, 512/2003 e 190/2001, todos do Plenário).

94. Endosso o referido posicionamento, uma vez que o teor dos pareceres expedidos pelo responsável (peça 16, p. 91-109, 110-111 e 112-115), de fato, assemelhou-se mais a uma defesa dos pagamentos dos contratos sob suspeição em favor da empresa B2T do que a uma manifestação jurídica. A unidade técnica destaca, ainda, a comprovada pressão de gestores do MTb para que se realizasse os pagamentos sob suspeição, suspensos em decorrência da expedição do Memorando Circular 5/2017.

95. Ademais, restou verificado que os diversos expedientes exarados, com interpelações e pedidos de explicações por parte do responsável, traduziram-se em atuação que extrapolava as funções no âmbito da consultoria jurídica do órgão.

96. O responsável alega, ainda, que teria apresentado “embargos de declaração” ao relatório de auditoria exarado pela CGU, ao qual juntou “perícia” da Dataprev que teria demonstrado o acerto do MTb na contratação da ferramenta antifraude. Insta esclarecer que o relatório exarado pela Dataprev teria sido elaborado em decorrência de solicitação efetuada por meio do Ofício 576, de 31/7/2017 (peça 123, p. 101, do TC 022.394/2017-6), no qual o Ministro do Trabalho solicita o apoio da Dataprev para responder às constatações do relatório da CGU quanto à conveniência ou não da continuidade dos serviços antifraude.

97. Ao analisar os citados “embargos”, a CGU argumentou que a Conjur/MTb fez alegações genéricas e não apontou de maneira objetiva e concreta a existência de omissão, obscuridade ou

contradição no Relatório de Auditoria 201700114. Segundo a CGU, essa foi uma estratégia para desqualificar o trabalho do órgão de controle interno e não seguir as recomendações, e serviu para “ganhar tempo para sustentar os pagamentos de faturas à B2T”.

98. Sobre o relatório da Dataprev (peça 128, p. 105-109, e peça 129, p. 1-34, do TC 022.394/2017-6), que não foi assinado por autoridade técnica sobre a matéria ou por qualquer técnico da área de tecnologia, a comissão de inquérito instaurada pela Corregedoria da Secretaria Executiva do MTb assim se manifestou (peça 15, p. 6-8):

“[...] 10. (...) - item 4, letra ‘d’. Sobre a perícia realizada pela DATAPREV (DOC 20) que refutou in totum o Relatório do controle, (g.o.), como afirmado no Parecer nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, da lavra do Dr. Arodi de Lima Gomes. O relatório da DATAPREV não está assinado por todos os subscritores. O Superintendente Arquitetura e Serviços de Infraestrutura de TIC (Antônio Fernando Corso), acredita-se ser a principal autoridade técnica na matéria, não assinou o relatório técnico inquinado de “perícia” pelo Parecer [Parecer] nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU. Referido documento está assinado Dr. José Ivanildo Dias Junior (Consultor Jurídico); Hermes Palácios Dourado (Superintendente de Relacionamento com Clientes); Valéria Cristina Allemand Cotia (Assessora Diretoria) e Aluizio Stremel Filho (Assessor). (...)

12. A título de exemplo, colaciona-se o seguinte item do relatório em questão (fls. 27) É possível concluir que no uso pleno do sistema antifraude, com abrangência de toda a rede de atendimento, o número de 5 CPUs licenciadas apresenta-se vantajoso para o MTb. Essa assertiva é tão absurda que, atualmente, portanto meses depois de contratadas tais licenças, praticamente estão sem nenhum uso eis que os serviços estão sendo prestados pelo SERPRO sem necessidade da transferência da tecnologia adquirida “Plataforma Antifraude MicroStrategy” por cerca de R\$ 20.750.000,00 (vinte milhões setecentos e cinquenta mil reais), mais o suporte técnico no valor de R\$ 4.150.000,00 (quatro milhões cento e cinquenta mil reais), ou seja, o SERPRO está entregando os resultados similares aos pretendidos com sua própria tecnologia.

13. Outro ponto que causa espanto no relatório técnico da DATAPREV é a categórica assertiva de que (fls. 34) ... Assim, está evidente e demonstrado que não há sobrepreço na Ata de Registros de Preços 26/2016 deste MTB’. Essa assertiva causa perplexidade.

14. Claramente é uma opinião distorcida, equivocada e isolada sobre o assunto posto que se contrapõe frontalmente ao Relatório de Auditoria da CGU, se opõe à minuciosa perícia realizada pelo atual Diretor de Tecnologia e Informação do Ministério do Trabalho, Dr. Gustavo Antônio Raulino de Oliveira (DOC 19) apresentada ao Grupo de Trabalho, bem como desafia o Laudo de Perícia Criminal da Polícia Federal (DOC 05), que apontou, entre outros, elevado potencial de superfaturamento na ordem de R\$ 6.100.000,00 (seis milhões e cem mil reais) apenas levando em consideração o contrato nº 28/2016 até 30/01/2017.

15. Noutro ponto, o relatório técnico da DATAPREV (fls. 34) assevera que ‘Ademais, a licitação relacionada ao Pregão Eletrônico que culminou na celebração da Ata de Registros de Preços 26/2016 teve concorrentes (Business To Technology Consultoria e Análise de Sistemas, Qubo Tecnologia e Sistema ME e PTV Tecnologia da Informação LTDA — EPP) e disputas de lances (Ata de Realização do Pregão — fls. 485/492 do Processo de Licitação). Fato este que acentua que o valor final da proposta vencedora está dentro dos parâmetros de mercado’ (g.o).

16. Contudo, a Nota Técnica da Nº 1044/SFCOPE/SFC/CGU, de 07 de fevereiro de 2017, que analisou profundamente o processo de licitação e recomendou oficialmente a suspensão do procedimento (fls. 21), ao trazer informações sobre as pessoas físicas supostamente envolvidas informa que: (...) [relatos sobre: endereço similar de empresa do Sr. João Rufino de Sales ao endereço da B2T e da Qubo; participação de empresa PTV Tecnologia da informação em 41



licitações com a empresa B2T, perdendo todas as vezes]

17. Nessa medida, no nosso entendimento, o relatório técnico da DATAPREV inquinado de perícia no Parecer nº 0002/2017/CGALC/CONJUR-MTb/CGU/AGU, não tem competência técnica para analisar o processo de licitação em questão. Ademais, ignorou completamente os apontamentos da CGU e o Laudo Criminal da Polícia Federal. Os preços superfaturados foram identificados pela Perícia Criminal da Polícia Federal (DOC 06). A DATAPREV, estranhamente, não aborda o que poderia se entender por fraudes nos preços e equipamentos. Ainda, não faz referência sobre o produto "Plataforma Antifraude MicroStrategy" que não existe no rol de produtos fornecidos pelo desenvolvedor (DOC 08). Acredita-se que essa nomenclatura adotada pela B2T foi uma criação mental do grupo interessado em vender/adquirir um produto que não existe registro no mercado." (g. n.)

99. É preciso ressaltar que a responsabilidade imputada a autores de pareceres jurídicos, neste caso, está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa pública, devendo referir-se a aspectos legais da eventual contratação.

100. A responsabilidade dos pareceristas jurídicos é tema recorrente nos processos de controle externo. Embora não exerçam função administrativa estrito senso, os advogados podem ser considerados responsáveis por este TCU, pois o art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, c/c art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, autoriza a aplicação de multa por atos praticados com grave infração de norma legal.

101. Assim, existindo parecer que, por dolo ou por culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, haverá responsabilidade não apenas dos gestores, mas também dos causídicos (**vide** Acórdãos 1.851/2015-Plenário, 1.964/2010-1ª Câmara, 1.161/2010-Plenário, 6.640/2009-1ª Câmara, 3.987/2009-2ª Câmara e 157/2008-1ª Câmara, entre outros).

102. No caso sob exame, o assessor jurídico não abordou com a devida propriedade o relatório técnico feito por área especializada do próprio MTb, nem refutou, de forma fundamentada, os achados do relatório da CGU ou dos grupos de trabalhos instituídos no âmbito do ministério, restringindo-se a apresentar parecer de conteúdo genérico e favoráveis à contratação.

103. Logo, partilho do entendimento no sentido de que a expedição dos pareceres já citados pode ser enquadrada como erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), decorrente de grave inobservância de dever de cuidado.

104. Após a manifestação da unidade técnica e do MP/TCU, o responsável carrou ao feito a documentação constante das peças 279-284 (duplicada nas peças 285-290) com a finalidade de reiterar seus argumentos de defesa. Todavia, a referida documentação, se confrontada com os elementos probatórios dos autos, não contém novos elementos ou documentos aptos a alterar a análise já efetuada.

V.VII) sr. Helton Yomura

105. O sr. Helton Yomura foi ouvido em audiência na condição de Secretário Executivo do MTb e por ter emitido memorando que declarou a nulidade dos grupos de trabalho constituídos para avaliar as irregularidades apontadas pela CGU, bem como revogar o Memorando Circular 5/2017 e, assim, possibilitar o pagamento de contratos decorrentes do PE 24/2016, apesar dos apontamentos de superfaturamento e de recomendações da CGU em sentido contrário.

106. O responsável alegou que: a) houve regularidade dos pagamentos em razão de adimplemento contratual e do maior risco de fraudes nos pagamentos de seguro-desemprego se tais pagamentos não fossem realizados; b) inexistiu enriquecimento ilícito e auferimento de vantagem de sua parte; c) não foi mencionado no relatório do Acórdão 274/2020-Plenário; d) a decisão pelos



pagamentos de parcelas vencidas e pela revogação dos atos referentes aos grupos de trabalho estava escorada em pareceres jurídicos; e e) não poderia ter cometido erro grosseiro, pois os serviços já tinham sido prestados.

107. Conforme exame efetuado pela unidade técnica, os argumentos não procedem.

108. Urge esclarecer ao responsável que o suposto adimplemento contratual não confere legalidade ao pactuado quando o respectivo instrumento se encontra eivado de irregularidades. Ademais, a alegação de suposta seleção entre o menor dano ao Erário (pagamentos irregulares dos contratos **versus** fraudes no pagamento de benefícios de seguro-desemprego consequentes do não pagamento das parcelas contratuais) não é suportada por qualquer evidência.

109. Merece registro, ainda, o fato de que a quantificação dos débitos e a identificação dos responsáveis no âmbito desta TCE não se encontram limitadas ao rol inicial de responsáveis constantes do Acórdão 274/2020-Plenário. Além disso, a ausência de enriquecimento ilícito e de auferimento de vantagem são circunstâncias que não têm o condão de afastar a jurisdição desta Corte.

110. O ex-gestor não juntou aos autos evidências documentais aptas a elidir sua responsabilidade pelas irregularidades detectadas, em especial a expedição de memorando-circular que anulou os trabalhos de investigação realizados pelo MTb e revogou a suspensão dos pagamentos sob suspeita.

111. Ademais, o fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos ou jurídicos não exime o gestor de ser responsabilizado pela prática de ato irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, tanto decidir sobre a conveniência e oportunidade de efetivar o procedimento administrativo, principalmente aqueles concernentes a contratações que vão gerar despesas.

V.VIII) Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

112. Na qualidade de empresa vencedora do pregão, as suas condutas irregulares incluíram:

a) assinar ata de registro de preços e contratos com a Administração Pública: (i) para fornecimento de produto sabidamente desnecessário, em que um dos itens sequer se consubstanciava em produto comercializado pela fabricante (“Plataforma Antifraude”); (ii) contendo preços comprovadamente acima dos praticados no mercado para licenças de **software** da fabricante MicroStrategy e para os respectivos serviços de suporte e manutenção técnica; (iii) com risco de pagamentos a maior que o necessário para o atendimento à finalidade da contratação e cobrança irregular por serviços técnicos não aferíveis; e (iv) cujo planejamento teve fundamentação inconsistente para indicação de marca que direcionou a contratação e favoreceu a escolha da ferramenta ofertada pela empresa; e

b) emitir notas fiscais para faturamento de produto inexistente no mercado, o qual consistia em agrupamento de ferramentas de diferentes fabricantes que não foram previamente especificadas no TR ou no edital da licitação.

113. Os argumentos oferecidos, em síntese, abordaram: (i) a celebração de acordo de leniência entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a empresa MicroStrategy Brasil Ltda.; (ii) o atropelamento das vias ordinárias do sistema de controle interno de contas da Administração Pública; (iii) a suposta inexistência de especificação da “Plataforma Antifraude”; (iv) a competitividade do certame reconhecida pela Dataprev; (v) a ausência de custos adicionais pela aquisição de licenças periféricas; e (vi) o benefício da dúvida.

114. A AudTCE rechaçou todos os argumentos oferecidos.

115. De fato, como bem pontuou a unidade técnica, a responsável não foi signatária do acordo de leniência citado, mas participante das condutas inquinadas, sendo que a sua responsabilização decorreu de evidências coligidas de forma independente por este Tribunal.



116. Conforme reiteradamente mencionado neste feito, fora definido em edital, indevidamente, um produto comercializado pela fabricante, mas que, na verdade, cuidava de um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, direcionando a contratação. A composição desse agrupamento somente foi apresentada pela empresa depois de realizado o pregão.

117. Conforme salientou a AudTCE, a conduta ora reputada como irregular não se referiu ao fato de que nenhuma empresa teria o produto para oferecer, mas, sim, que ao fato de que este foi definido em edital, indevidamente, como um produto comercializado pela fabricante (MicroStrategy), mas que não passava de um agrupamento indevido de ferramentas de TI em um único item, adjudicado por preço global, fornecido com aquela denominação apenas pela responsável. Em consequência, direcionou-se o certame para produto fornecido somente pela B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica.

118. Em complemento, a unidade técnica esclarece que a composição desse agrupamento de ferramentas de diferentes fabricantes, que não foram previamente especificadas no TR ou no edital, somente foi apresentada pela empresa depois de realizado o pregão, sem a composição dos preços unitários. Logo, não procede o argumento de que a plataforma teria sido “*amplamente especificada no TR e no edital da licitação*”. Nas 152 páginas que compõem o termo de referência, as únicas informações existentes sobre a “Plataforma Antifraude” foram: “*solução analítica integrada de estatística, mineração de dados e análise de vínculos (Plataforma Antifraude MicroStrategy)*”, “*Aquisição de Software de Prateleira ou por Encomenda*”.

119. Consoante destacado na instrução inicial deste feito, somente após a contratação, no processo de ateste provisório da instalação de cada tipo de licença do Contrato 28/2016, é que a empresa B2T descreveu a composição de ferramentas da “Plataforma Antifraude” no documento “Relação de Produtos de *Business Intelligence MicroStrategy*” (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 32, p. 121-181). Com base nesse documento, verificou-se que a licença seria supostamente formada por um conjunto de ferramentas de diferentes fabricantes: 1) Gestor Siafi; 2) Mensurae; 3) Trillium; 4) IBM SPSS Modeler; 5) IBM Big Insights; 6) Usher e 7) Link Analysis (TC 022.394/2017-6 – apenso, peça 40, p. 38).

120. Ainda sobre o tema, a unidade técnica detalhou que houve consulta ao **site** da empresa MicroStrategy e se verificou que não havia nenhuma plataforma da solução chamada “Antifraude” e tampouco havia registro do nome da ferramenta no sítio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

121. Urge esclarecer à responsável, ainda, que a obrigação de ressarcimento de dano ao Erário, em TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem.

122. Logo, devem ser rejeitados os argumentos.

V.IX) QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. (QUBO)

123. A empresa QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. foi chamada aos autos na qualidade de empresa que participou da pesquisa de preços do PE 24/2016.

124. Sua conduta incluiu participar da cotação de preços e apresentar proposta para fins de definição de preços estimativos para produto que não era comercializado pela empresa (“Plataforma Antifraude”), com preços de licenças de **software** de BI e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado.

125. Em resumo, alegou em suas razões de justificativa que: (i) poderia participar de licitação para fornecimento de produtos MicroStrategy mesmo sem contrato formal de parceria; (ii) possuía endereço cadastrado na Receita Federal similar ao da empresa B2T porque a empresa BR Office

disponibiliza endereços virtuais para diversas companhias e que tal modalidade seria difundida; (iii) lhe cabia apenas a cotação de preços e, se houvesse algum problema sobre a existência ou não da “Plataforma Antifraude”, a fabricante deveria ser questionada; (iv) não haveria fundamentação legal para lhe imputar a conduta de fraude à licitação; (v) não seria terceira contratante, nem teria sido demonstrado seu interesse em qualquer conluio, fraude ou simulação de concorrência no certame em voga; e (vi) não caberia à Administração Pública deduzir sobrepreço nas fases de cotação e apresentação de propostas, sem acesso aos custos da empresa.

126. A AudTCE, igualmente, rejeitou os argumentos oferecidos.

127. Inicialmente, destacou que o documento apresentado pela empresa não a tornava uma revendedora da fabricante, mas apenas a teria autorizado a fornecer produtos MicroStrategy caso viesse a ser vencedora de uma licitação. Além disso, não haveria qualquer evidência de que o signatário desse documento (sra. Cynthia Otília Bianco) teria competência para conceder a referida autorização e que seria presidente da fabricante à época.

128. Ademais, para a unidade técnica, a responsável não logrou demonstrar como poderia ter fornecido cotação de preço para produto inexistente, cuja especificação nem sequer fora apresentada pelo MTb à época. A despeito de, aparentemente, não ter auferido vantagem financeira, sua contribuição foi direta para a contratação fraudada, com preços não condizentes com os de mercado e de produto que não era comercializado. Tal conduta, analisada no conjunto de evidências carreadas aos autos, permite inferir que a responsável, ao simular proposta comercial, contribuiu para inflar, artificialmente, o preço base do pregão e para favorecer a contratada, dando aparência de legitimidade ao certame.

129. Há que se mencionar, ainda, a circunstância agravante de que a empresa QUBO participou efetivamente do certame, sendo uma das três empresas que deram lances no pregão (TC 022.394/2017-6, peça 16, p. 3).

130. Urge registrar, ainda, elementos colhidos do relatório final da “Operação Gaveteiro”, da Polícia Federal, compilados no relatório final do PAR CGU 00190.106561/2020-83:

“[...] análise 3: Quanto ao argumento inicial da empresa, cumpre salientar que, embora a CPAR não tenha identificado no processo prova inconteste de vínculos entre a Qubo e as empresas PTV, Systech e Telemikro, o mesmo não pode ser afirmado em relação à B2T. (...)

O sócio da Qubo, Rafael [Pereira Teles] Ferreira, referia-se à proposta de preços encaminhada por ele mesmo no bojo da pesquisa de preços atinente ao pregão em tela, no valor de R\$ 84.004.000,00 (oitenta e quatro milhões e quatro mil reais).

Tal proposta, fabricada a pedido dos sócios da B2T, havia sido encaminhada por Rafael [Pereira Teles] Ferreira [representante da QUBO] ao então MTb no dia anterior (19/9/2016).

Em síntese, após uma menção sobre a quantidade desproporcional de Unidades de Serviço Técnico (UST), a continuidade do diálogo também revela combinação com o sócio da B2T, Tiago [Schettini] Batista, [texto tarjado]. (...)



Assim, o conjunto probatório colacionado aponta para a ação dos sócio da empresa [QUBO, Rafael Pereira Teles Ferreira] de apresentar proposta de preços fictícia ou de cobertura, tanto na fase interna quanto na fase externa do PE SRP nº 24/2016, pois forjada sem base referencial a partir de critérios ou fatores demonstráveis ou justificáveis, eis que o termo de referência não descreveria suficientemente o objeto e sequer esse objeto existia no mercado, o que impossibilitaria sua precificação nos termos e com as coincidências ocorridas, tal qual já detalhado na análise do argumento 1 [i.e., inexistência da Plataforma Antifraude MicroStrategy segundo a própria fabricante].

Com efeito, a partir dessa conduta, a Qubo proporcionou o prosseguimento do certame, conferindo-lhe aparência de competitividade e licitude, contribuiu para a frustração do caráter competitivo da licitação e colaborou de forma concorrente para seu direcionamento à B2T, com o agravante de ter participado efetivamente do pregão.”

V.X) PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP (PTV)

131. A empresa PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP foi chamada aos autos por ter participado da cotação de preços para o PE 24/2016 e apresentar proposta para fins de definição de preços estimativos para produto que não comercializava (“Plataforma Antifraude”) e com preços de licenças de **software** e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado.

132. A responsável alegou que: (i) fora enganada e induzida a erro por representantes da B2T na fase de cotação de preços e no pregão eletrônico; (ii) não teria atuado na elaboração do ETP, do edital ou da criação de demanda supostamente desnecessária do MTb; e (iii) não auferiu benefício comercial ou financeiro e não concorreu para eventual dano ao Erário.

133. Em sua análise, a AudTCE também rejeitou os argumentos, uma vez que vieram aos autos desacompanhados de quaisquer evidências a corroborar seu conteúdo.

134. Cumpre esclarecer à responsável que a conduta que motivou sua audiência não se referiu à elaboração do ETP ou do edital, mas, sim, ao envio de proposta de preços para produto que não comercializava e com preços de licenças de **software** e serviços de suporte e manutenção não condizentes com os praticados no mercado.

135. Cabe registrar que a empresa também participou efetivamente do certame, sendo uma das três licitantes que deram lances no pregão (TC 022.394/2017-6, peça 16, p. 3).

136. Observa-se, pois, que os elementos constantes deste feito evidenciam que a responsável simulou a apresentação de proposta comercial para dar a aparência de legitimidade a certame com direcionamento para a empresa B2T. A despeito de, aparentemente, não ter auferido vantagem financeira, contribuiu diretamente para a contratação fraudada, com preços não condizentes com os então praticados.

V.XI) Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. (Telemikro)

137. A empresa Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. foi chamada em audiência por ter participado da cotação de preços para o PE 24/2016 e apresentar proposta para produto que não era comercializado e com valores não condizentes com os praticados no mercado.

138. Seus argumentos podem ser assim sintetizados: (i) a proposta da empresa foi apresentada por terceiro que não representaria nem agiria em nome da pessoa jurídica; (ii) é necessária a demonstração de dolo para a declaração de inidoneidade; (iii) não houve o auferimento de vantagem por parte de seu ex-diretor comercial, sr. Cláudio Salomão; (iv) não possui relação com a B2T; e (v) os ramos de atividades de ambas as empresas são distintos.

139. A AudTCE refutou as alegações apresentadas por entender que o envio da cotação foi



praticado por quem detinha autoridade para tal, não se tratando de uma mera assistente administrativa ou contabilista, ou de qualquer outra função não relacionada à área comercial da empresa.

140. Cumpre registrar que, diferentemente das empresas QUBO e PTV, a Telemikro não ofertou lance no pregão.

141. Após a manifestação da instrução técnica, a empresa Telemikro apresentou os documentos insertos às peças 292-293 para informar que, no âmbito da ação 1049111-13.2024.4.01.3400, em trâmite perante a 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, foi deferida antecipação de tutela para sustar os efeitos da Decisão 85/2023, proferida pela CGU, a qual impôs sanções administrativas à responsável, reconhecendo indícios de excessos e de violação ao devido processo legal administrativo, razão pela qual suspendeu os efeitos da decisão impugnada até o julgamento definitivo da ação civil pública 1088959-41.2023.4.01.3400.

142. Além disso, juntou ao feito memorial de peça 300, acompanhado da documentação de peças 301-303. Desta vez, a responsável reitera que:

a) a proposta comercial foi apresentada em setembro de 2016, por iniciativa exclusiva do sr. Cláudio Salomão, que, desde março do mesmo ano, não integrava os seus quadros, conforme comprova termo de rescisão de contrato de trabalho à peça 161;

b) em depoimento prestado à Polícia Federal no IPL 338/2017 (“Operação Gaveteiro”), em 10/2/2020, o sr. Cláudio Salomão reconheceu que não era mais funcionário da Telemikro à época do envio da cotação de preços, que recebeu a proposta comercial pronta das mãos do sr. Francisco Luiz Guedes Júnior (gerente comercial da B2T) e que pediu à sra. Graciela Montero Cunha Lopes (então diretora comercial da Telemikro) que a formatasse e a encaminhasse ao MTb;

c) em seu depoimento no IPL 338/2017, em 6/2/2020, a sra. Graciela Montero Cunha Lopes confirmou que se limitou a formatar e encaminhar a proposta para o ministério, conforme orientação do sr. Cláudio Salomão;

d) o envio da cotação de preços ao MTb ocorreu sem o conhecimento do sócio da Telemikro, sr. Ricardo de Figueiredo Caldas;

e) o sr. Cláudio Salomão prestava serviços à Telemikro na condição de consultor comercial autônomo para serviços relacionados a **software** de servidor de **fac-símile**, razão pela qual a sra. Graciela Montero Cunha Lopes, inexperiente na função, teria recebido a proposta e enviado para o ministério;

f) a empresa jamais foi parceira comercial ou fornecedora das soluções da fabricante Microstrategy;

g) a Nota Técnica 1.044, da CGU, se equivocou ao afirmar que a Telemikro teria participado de 37 licitações junto com a B2T, pois, na verdade, ambas as empresas teriam concorrido em 40 itens de 8 licitações diferentes, e não em 37 certames. Essas 8 licitações, ademais, ocorreram entre 2009 e 2013, bem antes da PE 24/2016;

h) o erro, reconhecido pela CGU, teria causado a falsa percepção de que haveria uma parceria ilegal entre Telemikro e B2T com o objetivo de fraudar licitações;

i) a fraude à licitação configura tipo penal e ilícito administrativo, cuja configuração demanda a demonstração de dolo específico; e

j) após as investigações da Polícia Federal, na qual foram realizadas várias medidas de busca e apreensão, interceptações telefônicas e telemáticas, entre outras, o sócio e a diretora comercial da Telemikro não foram indiciados no relatório final do IPL 338/2017.

143. Observa-se que o argumento central da responsável é o de que a cotação de preços teria



sido tão somente enviada pela sra. Graciela Montero Cunha Lopes (então diretora comercial) e seu teor teria sido produzido pelo sr. Cláudio Salomão (ex-diretor comercial da empresa), em atendimento a um favor pedido por representante da B2T. Tudo isso teria se dado sem o conhecimento do sr. Ricardo de Figueiredo Caldas (sócio da Telemikro).

144. Ou seja, o fato se deveu a uma conduta isolada e desautorizada por parte do sr. Cláudio Salomão.

145. De fato, assiste razão à unidade técnica quando afirma que não há como acolher o simples argumento de que a sra. Graciela Montero Cunha Lopes não seria uma diretora comercial “*em sentido pleno*” por não ter sob sua gestão uma equipe de profissionais atuantes na área comercial e que o seu cargo serviria para prestigiá-la e estimulá-la e gerar respeito e credibilidade junto ao mercado e a clientes potenciais, sendo que sua assinatura na proposta e seu envio ao MTb teriam sido uma mera falta de atenção. Tratou-se de ato emitido por quem, a princípio, detinha a autoridade para envio de cotação de preços (diretora comercial da empresa).

146. Por outro lado, apesar de a sra. Graciela Montero Cunha Lopes ter, de fato, remetido cotação de preços ao MTb, não foram carreados ao feito elementos bastantes para concluir que a empresa Telemikro, sua diretora comercial ou seu sócio tenham participado da simulação na apresentação de proposta comercial para dar a aparência de legitimidade a certame com direcionamento para a empresa B2T.

147. Essa também foi a conclusão da corregedoria do MTb na Nota Técnica 103/2018, segundo a qual “*a Comissão finaliza os trabalhos recomendando a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização das pessoas jurídicas envolvidas no caso, à exceção das empresas Systech e Telemikro, uma vez que ambas apenas participaram da fase pré-licitatória*” (peça 162, p. 6).

148. A insuficiência de evidências de conluio entre a ora responsável e as demais empresas envolvidas no esquema de fraude também pautou a conclusão da Polícia Federal na “Operação Gaveteiro”. O acervo probatório obtido pelo órgão policial resultou no indiciamento de várias pessoas físicas associadas às empresas B2T, QUBO e PTV, além de agentes públicos. Contudo, os sócios e a diretora comercial da Telemikro, conforme já mencionado, não foram indiciados (peça 301).

149. O Ministério Público, por sua vez, ajuizou duas denúncias a partir da “Operação Gaveteiro”: uma pelos crimes de cartel e organização criminosa (peça 302) e outra pelos crimes de corrupção e fraude à licitação, entre outros (peça 303). O sr. Cláudio Salomão constou dentre os denunciados desta segunda ação.

150. Todo o cenário acima delineado suscita relevantes dúvidas acerca da participação efetiva da Telemikro ou de seus sócios e funcionários no ajuste para fraudar o caráter competitivo do PE 24/2016 e beneficiar a empresa B2T.

151. Assim, apesar de reconhecer que as conclusões da CGU e demais órgãos não possuem caráter vinculante, não há como afirmar que a responsável buscou contribuir para qualquer conluio.

152. Desse modo, considero não ser possível, neste momento, a partir dos documentos carreados aos autos, implicar a responsável em conduta irregular, assim como foi feito na responsabilização dos demais agentes e empresas já comentados, que foi baseada em outros elementos.

153. Por esse motivo, acolho as razões de justificativa da empresa, de forma a excluí-la da relação processual.

V.XII) Systech Tecnologia e Informática Ltda.

154. A empresa Systech Tecnologia e Informática Ltda., igualmente, foi ouvida em audiência por ter participado da cotação de preços para o PE 24/2016 e apresentar proposta para produto que não era comercializado e com valores não condizentes com os praticados no mercado.



155. Seus argumentos podem ser assim sintetizados: (i) sua cotação foi elaborada a partir de lista de preços da fabricante Microstrategy, registrada em cartório, e com valores compatíveis com o mercado; (ii) a celeridade no envio de sua cotação deveu-se ao fato de abarcar produtos cujo preço poderia ser aferido diretamente de tabela de preços da fabricante, bem como de já possuir histórico de fornecimento de **softwares** diversos e expertise no desenvolvimento de produto na área de **business intelligence**; (iii) houve cobrança de celeridade por parte do MTb; (iv) possui histórico de participação em outras pesquisas de preço; (v) não houve diferença significativa entre seu preço e o da fabricante; e (vi) inexistiu conluio prévio entre a responsável e as demais empresas.

156. Cumpre registrar que, diferentemente das empresas QUBO e PTV, a Systech não ofertou lance no pregão.

157. Para a AudTCE, os argumentos oferecidos devem ser rejeitados, pois o produto “Plataforma Antifraude”, da MicroStrategy, não era comercializado pela empresa à época e nem sequer existia no catálogo de produtos da fabricante. Assim, seu valor de mercado não seria aferível em qualquer tabela de preços e nem o histórico anterior de fornecimento de **softwares** diversos, por parte da responsável, teria o condão de lhe conferir qualquer benefício.

158. Quanto ao argumento de experiência anterior no desenvolvimento de sistema que usa **business intelligence** (sistema “Gestão W”), a unidade técnica entende que esse sistema seria um sistema de gestão de contratos continuados, o que não conferiria experiência à responsável para produzir a contação de preços em comento.

159. Todavia, considero, assim como defendido pelo MP/TCU, que os indícios contidos nos autos quanto à empresa Systech mostram-se frágeis para caracterizar eventual conluio de sua parte com os demais participantes do pregão na fase pré-licitatória.

160. Após a elaboração da instrução técnica, a empresa Systech juntou aos autos a documentação de peças 275-277. Nesses expedientes, informou que, ao final do processo administrativo de responsabilização que tramitou na CGU com vistas a apurar as mesmas condutas tratadas nesta TCE, o órgão de controle interno proferiu as seguintes conclusões:

a) a cotação de preços apresentada pela empresa teria sido feita com base na tabela de preços da fabricante Microstrategy, disponibilizada no **site** dessa fabricante, de maneira que, para concluir sobre o montante informado, não haveria necessidade de a empresa comercializar os produtos à época;

b) não estaria indene de dúvidas a suposta participação da Systech no conluio para fraude do pregão, uma vez que a empresa não possuía vínculo com as demais licitantes ou com aquelas consultadas na fase de pesquisa de preços; e

c) o fato de a responsável ter somente encaminhado uma proposta não seria suficiente para sua responsabilização.

161. Além disso, foi noticiado que o Cade, ao examinar os mesmos fatos, emitiu a Nota Técnica 184/2023, em que concluiu pela exclusão da Systech e de seu sócio, sr. Bruno Rodrigues de Mattos, das suas investigações, ante a insuficiência de indícios de práticas de irregularidades.

162. Consoante bem pontuou o representante do **Parquet**, é sabido que as conclusões externadas pela CGU ou pelo Cade não possuem caráter vinculante, sendo este Tribunal independente para exercer a sua competência. Entretanto, não há como afirmar que, por ter feito uma cotação de preços, a pedido do MTb, a responsável buscou contribuir para qualquer fraude ou elevar os preços de referência, resultando, ao final, em contratação com sobrepreço.

163. Assim, considero não ser possível, neste momento, a partir dos documentos carreados a estes autos, extrair qualquer informação que pudesse implicar a responsável em alguma conduta



irregular, assim como foi feito na responsabilização dos demais agentes e empresas já comentados, que se baseou em outros elementos.

164. Por esse motivo, acolho as razões de justificativa da empresa, de forma a excluí-la da relação processual.

VI

165. Sobre o julgamento dos Processos Administrativo de Responsabilização (PAR) que tramitaram no âmbito da CGU, insta informar que três das cinco empresas integrantes do rol de responsáveis desta TCE foram sancionadas com (i) impedimento para licitar ou contratar com a União; (ii) multa; e (iii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

166. O PAR CGU 46012.000645/2017-61, instaurado contra a empresa B2T, resultou no impedimento de licitar ou contratar com a União por 5 anos, além da multa de R\$ 7.725.193,82. Segundo o relatório final da comissão, suas condutas incluíram:

(a) dar vantagem indevida a agente público e a pessoa a ele relacionada;

(b) fraudar licitação pública e contrato dela decorrente mediante: b.1) combinação, frustrando o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b.2) ação para elevar artificialmente o preço estimado da contratação; b.3) realização de ato de procedimento licitatório público, apresentando documentação falsa (atestado de capacidade técnica) exigida para o certame; e b.4) viabilização do prosseguimento do certame irregular por meio de comportamento inidôneo; e

(c) praticar atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos I e IV, alíneas “a”, “b” e “d”, da Lei 12.846/2013, assim como no art. 7º da Lei 10.520/2002.

167. Por apresentarem propostas de cobertura para auxiliar a contratada, configurando fraude ao caráter competitivo do pregão mediante elevação dos preços da licitação de **software** antifraude para o MTb, foram sancionadas as empresas QUBO e Telemikro. Esse caso refere-se a dois processos.

168. No PAR CGU 00190.106561/2020-83, a empresa QUBO foi sancionada com impedimento de licitar ou contratar com a União por 4 anos, além de multa de R\$ 299.260,38. Segundo o relatório final, suas condutas incluíram subvencionar a prática dos atos ilícitos, mediante: (i) combinação, frustrando o caráter competitivo de procedimento licitatório público; (ii) ação para elevar artificialmente o preço estimado da contratação; (iii) fraude em licitação pública, concorrendo para o seu direcionamento à empresa diversa e viabilizando o prosseguimento do certame irregular, comportando-se de modo inidôneo; e (iv) prática de atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos II e IV, alíneas “a” e “d”, da Lei 12.846/2013, assim como no art. 7º da Lei 10.520/2002. Consoante demonstrado pela responsável às peças 309-310, essa decisão teve seus efeitos sustados por decisão da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

169. No PAR CGU 00190.106563/2020-72, a empresa Telemikro foi sancionada com impedimento de licitar ou contratar com a União por 3 anos, além de multa de R\$ 58.190,05. Segundo o relatório final da comissão, suas condutas incluíram: (i) subvencionar a prática de atos ilícitos e fraudar, mediante ajuste, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; (ii) fraudar licitação pública, contribuindo para a elevação arbitrária de preços, atuando de modo inidôneo; e (iii) praticar atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos II e IV, alíneas “a” e “d”, da Lei 12.846/2013 e no art. 7º da Lei 10.520/2002. Essa decisão, conforme citado no parágrafo 135 deste voto, também teve seus efeitos suspensos por decisão da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

170. Já no PAR CGU 00190.106564/2020-17, referente à empresa Systech, a decisão foi pelo arquivamento.

VII



171. Presentes os autos neste gabinete, o sr. Leonardo José Arantes juntou ao feito, na data de 2/4/2025, a petição inserta à peça 297, por meio da qual suscita nulidade de citação.

172. Segundo o responsável, o ofício citatório teria sido recebido por pessoa com a qual não possuiria qualquer vínculo, sendo que apenas teve ciência deste processo em 1º/4/2025, com a sua inclusão na pauta de julgamento deste Tribunal.

173. Não procede a alegada nulidade.

174. Sobre o tema, urge destacar o art. 179 do RITCU e os arts. 3º e 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170/2004, **in verbis**:

RITCU

“Art. 179. A citação, a audiência, a notificação, bem como a comunicação de diligência e de rejeição de alegações de defesa ou das razões de justificativa, far-se-ão:

I - por meio eletrônico ou digital, regulamentado em ato normativo próprio;

II - por meio de publicação no Diário Eletrônico do TCU;

III - mediante comparecimento das partes nos autos ou do seu representante;

IV - por servidor designado;

V - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

VI - por edital publicado nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado. [...]” (g. n.)

Resolução TCU 170/2004

“Art. 3º As comunicações serão encaminhadas aos seus destinatários por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa;

V - plataforma de serviços digitais Conecta-TCU ou outra solução de tecnologia da informação adotada pelo Tribunal com funcionalidades específicas de comunicação processual. [...]”

“Art. 4º Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I, II e V do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo. [...]” (g. n.)

175. Observa-se, pois, 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.

176. No caso em tela, a regular citação do sr. Leonardo José Arantes se deu em endereço constante em bases de dados custodiadas pelo TCU, por meio do Ofício 69.305/2020 (peça 80 – origem no sistema da Receita Federal, peça 44). A entrega nesse endereço ficou comprovada, conforme aviso de recebimento datado de 8/1/2021 (peça 90).

177. Ademais, embora o responsável apresente, neste momento, boleto de IPTU do exercício de 2022 em que consta endereço diverso daquele utilizado para sua citação, é preciso registrar que sua citação ocorreu em 2021 e que, segundo a jurisprudência deste Tribunal, somente se considera inválida citação encaminhada ao endereço constante da base de dados do Sistema CPF, da Receita Federal, quando comprovada mudança de domicílio do responsável ocorrida antes da comunicação processual e da atualização anual obrigatória de endereço no referido sistema, quando da declaração de imposto de renda – o que não restou comprovado.

VIII

178. A AudTCE apresentou referencial jurisprudencial deste Tribunal acerca da aplicação do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB) ao caso concreto, notadamente de alguns dos artigos recém-incluídos pela Lei 13.655/2018: arts. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor) e 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), bem como da demonstração de boa-fé, temas presentes nas alegações de defesa de vários responsáveis.

179. Foram avaliadas as circunstâncias em torno do agente público, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, além das exigências das políticas públicas a seu cargo, que poderiam impedir ou dificultar sua conduta de forma diversa.

180. Quanto à responsabilização por erro grosseiro, para fins de dano, essa avaliação faz-se desnecessária, permanecendo sujeita apenas à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação. Isso porque a jurisprudência desta Corte exige a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário. Ainda assim, os elementos trazidos nos presentes autos são suficientes para caracterizar erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública.

181. Quanto à boa-fé, esta não pode ser presumida ou aceita apenas por alegação, sendo necessária sua demonstração e comprovação a partir de elementos presentes nos autos, suficientes para avaliar a conduta dos responsáveis pela gestão de recursos públicos.

182. Em relação ao comando do art. 22 da LINDB (obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes do feito, verifica-se que não restaram evidenciadas circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado a atuação dos responsáveis, impelindo-os às condutas inquinadas constantes de sua responsabilização.

183. Assim, para fins de sancionamento dos responsáveis, avalio como, presentes nas irregularidades a eles atribuídas, elementos bastantes para constituir erro grosseiro decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, consoante dispositivo da LINDB (art. 28).

184. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ainda que seja adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do RITCU, esta Corte reconhece que pode haver relação de subordinação entre as condutas inquinadas, a exemplo da “não comprovação da aplicação dos recursos” e de “omissão na prestação de contas”, sendo a primeira consequência da segunda. Na verificação das duas irregularidades desse exemplo, ocorre a aplicação da multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, em atenção ao princípio da absorção (Acórdão 9.579/2015-2ª Câmara, relator Min. Vital do

Rêgo; Acórdão 2.469/2019-1ª Câmara, relator Min. Augusto Sherman). O mesmo raciocínio será aplicado no presente feito.

185. As audiências ocorreram porque se verificaram outras irregularidades que, apesar de não contribuírem diretamente para o dano apurado, caracterizaram falhas graves.

186. No caso concreto, foram chamados em citação e em audiência os seguintes servidores do MTb: srs. Leonardo José Arantes (revel), João Rufino de Sales (revel) e José Barbosa Silva (não revel, falecido).

187. Quanto ao sr. José Barbosa Silva, a rejeição de suas razões de justificativa não produzirá efeitos punitivos, ante a extinção da punibilidade pelo seu falecimento.

188. Em relação ao sr. Leonardo José Arantes, identifica-se uma quase identidade entre a conduta de elaborar e aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST (audiência) e uma das irregularidades que motivou sua citação (cobrança por atividades que não resultaram em um produto aferível pelo ente público), o que afastaria a aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 neste ponto. Em relação às demais condutas de sua citação, não há clara relação de interdependência com as práticas que motivaram a sua audiência. Destarte, resta aplicável a este responsável as multas cominadas por ambos os artigos da Lei Orgânica do Tribunal.

189. O mesmo vale para o sr. João Rufino de Sales, para quem pode-se detectar identidade entre a conduta de elaborar e aprovar planejamento da contratação de serviços técnicos especializados remunerados em métrica UST (audiência) e uma das irregularidades que resultou em sua citação (cobrança por atividades que não resultaram em um produto aferível pelo ente público), o que afastaria a aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 neste ponto. Em relação às demais condutas de sua citação, não há clara relação de interdependência com as práticas que motivaram a sua audiência. Assim, resta aplicável a este responsável as multas cominadas por ambos os artigos da Lei Orgânica do Tribunal.

190. Urge esclarecer, ainda, que o cálculo das multas a serem aplicadas aos responsáveis levará em conta, quanto à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, o percentual de até 40% do valor atualizado do débito imputado a cada um, tendo em vista a gravidade dos fatos narrados e das condutas descritas, bem como a materialidade do dano. Quanto à multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei, o valor será fixado a partir da gravidade e das consequências das condutas irregulares que motivaram as respectivas audiências, tendo como valor máximo aquele estabelecido pela Portaria TCU 14/2025 (R\$ 86.646,75).

IX

191. Passa-se, neste momento, à individualização das condutas dos responsáveis para fins de aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do RITCU.

192. Conforme já mencionado, o total do prejuízo ao Erário é de R\$ 46.806.558,88, em valores não corrigidos, conforme tabela abaixo:

Fato gerador	Valor (R\$)
Licenças e serviços MicroStrategy desnecessários [350.1.1; Contrato 4/2017, exceto “Plataforma Antifraude MicroStrategy”]	20.792.654,00
Licenças e serviços associados da “Plataforma Antifraude”, objeto irregular [350.1.2; Contratos 28/2016 e 4/2017, somente “Plataforma Antifraude MicroStrategy” e serviços agregados]	21.340.000,00



Sobrepço de licenças MicroStrategy e serviços – Contrato 28/2016 [350.1.3]	4.252.074,88
Serviços técnicos especializados não aferíveis, faturados em UST [350.1.4; Contratos 28/2016 e 4/2017]	421.830,00
TOTAL	46.806.558,88

193. Os gestores do MTb que foram responsabilizados por todas as irregularidades acima devem ser inabilitados pelo prazo máximo previsto na lei (8 anos), tendo em vista a gravidade e a materialidade dos danos causados. São eles: srs. Leonardo José Arantes e João Rufino de Sales.

194. Os srs. Leonardo Soares de Oliveira, Hélio Francisco de Miranda, Lucas da Mota Torres Honorato, Vilmar Martins Silva Mendonça e Mikael Tavares Medeiros, também servidores do ministério, foram responsabilizados por todas as irregularidades, com exceção daquela atinente ao sobrepreço de licenças e serviços (350.1.3 acima). Logo, embora remanesçam a gravidade e a materialidade dos prejuízos para os quais concorreram, entendo que possam ser inabilitados por um período menor, a saber, de 7 anos.

195. Em relação ao sr. Helton Yomura, ouvido em audiência, a dosimetria deve considerar a gravidade dos atos praticados na qualidade de secretário-executivo, o que possibilitou a continuidade da contratação e a realização de pagamentos no bojo dos contratos, apesar dos apontamentos e recomendações feitas pela CGU. Logo, julgo que deva ser também inabilitado pelo prazo de 7 anos.

196. Os gestores Jonas Santana Filho (irregularidade 350.1.1) e Aliny das Neves de Oliveira (irregularidade 350.1.4) foram citados cada um por apenas uma irregularidade causadora de prejuízo ao Erário. Tendo em vista a materialidade de cada uma delas, considero razoável inabilitá-los por 6 e 5 anos, respectivamente.

197. Os servidores Argemiro Luiz Brandão Neto e Cristiano de Araújo Silva foram ouvidos em audiência por outras irregularidades, também graves. Contudo, como não praticaram condutas diretamente relacionadas ao prejuízo causado ao Erário, entendo que possam ser sancionados com prazo de inabilitação menor, o qual fixo em 5 anos.

198. Já quanto ao sr. Arodi de Lima Gomes, parecerista, deve ser levado em consideração que não praticou ato de gestão relacionado ao certame, razão pela qual entendo que sua sanção também deve corresponder ao prazo mínimo de 5 anos.

X

199. Acerca da declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, a comprovada de prática fraudulenta por parte da empresa contratada Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. deve resultar na declaração de sua inidoneidade pelo prazo máximo previsto, ou seja, 5 anos.

200. As empresas QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. e PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP, por sua vez, devem ser declaradas inidôneas para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de 4 anos, tendo em vista os indícios de conluio e fraude apurados e sua participação na fase de lances do pregão.

201. Por fim, cumpre registrar que, conforme noticiado pela AudTCE, os PAR realizados pela CGU (processos 46012.000645/2017-61, 00190.106561/2020-83 e 00190.106563/2020-72) tratam dos mesmos fatos abordados nesta TCE e envolvem duas das três empresas (B2T e QUBO) responsabilizadas neste feito. Assim, percebe-se que há uma relação de continência entre a base fática da pena aplicada pelo TCU e a da imputada pelo órgão de controle interno.

202. Nesse contexto, é possível reconhecer a detração do tempo da penalidade aplicada pela CGU às empresas supracitadas, com base no art. 22, § 3º, da LINDB (*“as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”*). Nessa mesma linha, vale destacar os Acórdãos 977/2023, 1.605/2023 1.236/2022, todos do



Plenário.

XI

203. Em síntese, submeto à deliberação deste Colegiado o seguinte encaminhamento:

a) considerar revéis, para todos os efeitos, os srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, § 8º, do RITCU;

b) acolher as razões de justificativa oferecidas pelas empresas Systech Tecnologia e Informática Ltda. e Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda, excluindo-as da presente relação processual;

c) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo sr. Hélio Francisco de Miranda;

d) rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Lucas da Mota Honorato, José Barbosa Silva (falecido), Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Arodi de Lima Gomes, Helton Yomura, Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. e PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP;

e) julgar irregulares as contas dos srs. Leonardo José Arantes, Hélio Francisco de Miranda, João Rufino de Sales, José Barbosa Silva (falecido), Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Honorato, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros e da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas:

e.1) irregularidade: superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados ocasionando prejuízo ao Erário:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 - Contrato 28/2016)	904.654,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 - Contrato 4/2017)	16.589.600,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Jonas Santana Filho Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros
31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	3.298.400,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Jonas Santana Filho Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros

e.2) irregularidade: definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, implicando direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica:

Data da Ocorrência	Valor	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	8.100.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	1.600.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 – Contrato 4/2017)	9.720.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	1.920.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

e.3) irregularidade: contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço, com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas, resultando em aquisições antieconômicas e desnecessárias:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	3.969.550,24	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)



27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	282.524,64	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

e.4) irregularidade: cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis), caracterizando pagamento irregular:

Data da Ocorrência	Serviços não aferíveis (R\$)	Responsáveis Solidários
12/12/2016 (ref. OS 3/2016 – Contrato 28/2016)	138.000,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
2/1/2017 (ref. OS 01/2017 – Contrato 28/2016)	160.250,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Aliny das Neves de Oliveira Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
7/4/2017 (ref. OS 3/2017 – Contrato 4/2017)	123.580,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

f) aplicar aos responsáveis abaixo, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos seguintes valores:

Responsável	Valor (R\$)
João Rufino de Sales	27.800.000,00
Leonardo José Arantes	27.800.000,00
Leonardo Soares de Oliveira	19.000.000,00
Hélio Francisco de Miranda	19.000.000,00
Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.	15.600.000,00
Mikael Tavares Medeiros	14.000.000,00
Lucas da Mota Honorato	14.000.000,00
Vilmar Martins Silva Mendonça	14.000.000,00
Jonas Santana Filho	6.000.000,00
Aliny das Neves de Oliveira Lima	48.000,00

g) aplicar aos responsáveis abaixo a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos seguintes valores:


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Responsável	Valor (R\$)
Leonardo José Arantes	70.000,00
João Rufino de Sales	70.000,00
Helton Yomura	43.000,00
Argemiro Luiz Brandão Neto	34.000,00
Cristiano de Araújo Silva	34.000,00
Arodi de Lima Gomes	26.000,00

h) declarar a inidoneidade da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal por 5 anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no PE 24/2016;

i) declarar a inidoneidade das empresas QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. e PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP para participar de licitação na Administração Pública Federal por 4 anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta no PE 24/2016;

j) inabilitar os responsáveis abaixo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do RITCU, em virtude do cometimento de infração grave no âmbito do PE 24/2016, pelos prazos indicados:

Responsável	Prazo
Leonardo José Arantes	8 anos
João Rufino de Sales	8 anos
Leonardo Soares de Oliveira	7 anos
Vilmar Martins Silva Mendonça	7 anos
Hélio Francisco de Miranda	7 anos
Lucas da Mota Torres Honorato	7 anos
Mikael Tavares Medeiros	7 anos
Helton Yomura	7 anos
Jonas Santana Filho	6 anos
Aliny das Neves de Oliveira	5 anos
Argemiro Luiz Brandão Neto	5 anos
Cristiano de Araújo Silva	5 anos
Arodi de Lima Gomes	5 anos

k) reconhecer a detração do tempo da penalidade aplicada pela Controladoria-Geral da União às empresas Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. e QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. com base no § 3º do art. 22 da LINDB, tendo em vista que, no caso concreto, a sanção imputada pela CGU abarca os mesmos fatos apurados pelo TCU neste feito.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1089/2025 – TCU – Plenário



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

3. Responsáveis: Leonardo José Arantes (728.285.791-15), Hélio Francisco de Miranda (056.965.261-87), João Rufino de Sales (703.318.717-34), José Barbosa Silva (067.533.451-91; falecido em 20/6/2021, conforme certidão de óbito à peça 265), Leonardo Soares de Oliveira (022.621.061-85), Argemiro Luiz Brandão Neto (641.598.331-87), Cristiano de Araújo Silva (251.101.648-60), Lucas da Mota Honorato (037.376.231-39), Vilmar Martins Silva Mendonça (900.845.861-68), Aliny das Neves de Oliveira Lima (036.699.741-64), Helton Yomura (055.033.767-90), Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (06.061.285/0001-57), Jonas Santana Filho (170.659.505-06), Mikael Tavares Medeiros (070.151.711-55), QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. (15.473.637/0001-72), PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP (03.488.073/0001-62), Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. (24.904.526/0001-64), Systech Tecnologia e Informática Ltda. (03.263.975/0001-09) e Arodi de Lima Gomes (416.563.420-49)

4. Órgão: Ministério do Trabalho

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

8. Representação legal: Flávio César Teixeira (OAB 16.188/GO), Ana Carolina Bettini de Albuquerque Lima (OAB 42.759/DF), Brenno Duarte Moreira Lima (OAB 43.968/DF), Carolina Pyles Barroso (OAB 39.770/GO), Alexandre Iunes Machado (OAB 17.275/GO), Francisco Ferreira Morbeck (OAB 46.994/DF), César Caputo Guimaraes (OAB 303.670/SP), José Alves Paulino (OAB 35.078/DF), Carlos Giotto Figueiredo Santoro Filho (OAB 24.920/DF), Diana Carolina Biseo Henriques (OAB 387.770/SP), Mayrluce Alves de Sousa (OAB 61.298/DF), Anna Luísa Mota Guimaraes (OAB 68.289/DF), Isabelle de Sousa Duarte (OAB 66.145/DF), Charles Teixeira Barbosa (OAB/DF 67.743), Ana Paula Canova Abinajm (OAB/DF 76.537), Maximiliano Faria Arantes (OAB/GO 49.412), Pedro Henrique Coelho de Faria Lima (OAB/DF 50.500), Luiz Antônio Beltrão (OAB/DF 19.773), Cassius Leandro Gomes de Oliveira (OAB/DF 63.599) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 274/2020-Plenário, que versou sobre representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 24/2016, promovido pelo Ministério do Trabalho (MTb),

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas dos srs. Leonardo José Arantes, Hélio Francisco de Miranda, João Rufino de Sales, José Barbosa Silva (falecido), Leonardo Soares de Oliveira, Lucas da Mota Honorato, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho e Mikael Tavares Medeiros e da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda., condenando-os ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.1.1. irregularidade: superdimensionamento da quantidade de licenças e serviços técnicos e de suporte associados ocasionando prejuízo ao Erário:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários



6/12/2016 (ref. OS 1/2016 - Contrato 28/2016)	904.654,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 - Contrato 4/2017)	16.589.600,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Jonas Santana Filho Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros
31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	3.298.400,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Jonas Santana Filho Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros

9.1.2. irregularidade: definição de objeto da contratação sabidamente desnecessário, implicando direcionamento do certame para produto fornecido apenas pela empresa B2T, contribuindo para aquisição desnecessária e antieconômica:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	8.100.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	1.600.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
31/3/2017 (ref. OS 1/2017 – Contrato 4/2017)	9.720.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)



31/3/2017 (ref. OS 2/2017 - Contrato 4/2017)	1.920.000,00	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Espólio de José Barbosa Silva Lucas da Mota Torres Honorato Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

9.1.3. irregularidade: contratação baseada em estimativa de preços não condizentes com os praticados no mercado, que resultou em sobrepreço, com consequente superfaturamento das ordens de serviço emitidas, resultando em aquisições antieconômicas e desnecessárias:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)	Responsáveis Solidários
6/12/2016 (ref. OS 1/2016 – Contrato 28/2016)	3.969.550,24	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
27/12/2016 (ref. OS 2/2016 – Contrato 28/2016)	282.524,64	Leonardo José Arantes João Rufino de Sales Espólio de José Barbosa Silva Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

9.1.4. irregularidade: cobrança por atividades que não resultam em um produto aferível pelo ente público (serviços não aferíveis), caracterizando pagamento irregular:

Data da Ocorrência	Serviços não aferíveis (R\$)	Responsáveis Solidários
12/12/2016 (ref. OS 3/2016 – Contrato 28/2016)	138.000,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)
2/1/2017 (ref. OS 01/2017 – Contrato 28/2016)	160.250,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Lucas da Mota Torres Honorato Aliny das Neves de Oliveira Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)



7/4/2017 (ref. OS 3/2017 – Contrato 4/2017)	123.580,00	João Rufino de Sales Leonardo Soares de Oliveira Hélio Francisco de Miranda Vilmar Martins Silva Mendonça Mikael Tavares Medeiros Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. (B2T)

9.2. aplicar aos responsáveis abaixo multa individual nos valores indicados, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor (R\$)
João Rufino de Sales	27.800.000,00
Leonardo José Arantes	27.800.000,00
Leonardo Soares de Oliveira	19.000.000,00
Hélio Francisco de Miranda	19.000.000,00
Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda.	15.600.000,00
Mikael Tavares Medeiros	14.000.000,00
Lucas da Mota Honorato	14.000.000,00
Vilmar Martins Silva Mendonça	14.000.000,00
Jonas Santana Filho	6.000.000,00
Aliny das Neves de Oliveira Lima	48.000,00

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo multa individual nos valores indicados, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Leonardo José Arantes	70.000,00
João Rufino de Sales	70.000,00
Helton Yomura	43.000,00
Argemiro Luiz Brandão Neto	34.000,00
Cristiano de Araújo Silva	34.000,00
Arodi de Lima Gomes	26.000,00

9.4. declarar a inidoneidade da empresa Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal por 5 (cinco) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.5. declarar a inidoneidade das empresas QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda. e PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP para participar de licitação na Administração Pública Federal por 4 (quatro) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.6. considerar graves as condutas praticadas pelos srs. Leonardo José Arantes, João Rufino de Sales, Leonardo Soares de Oliveira, Vilmar Martins Silva Mendonça, Aliny das Neves de Oliveira Lima, Jonas Santana Filho, Mikael Tavares Medeiros, Hélio Francisco de Miranda, Lucas da



Mota Honorato, Argemiro Luiz Brandão Neto, Cristiano de Araújo Silva, Arodi de Lima Gomes e Helton Yomura, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.7. inabilitar os responsáveis abaixo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do RITCU, em virtude do cometimento de infração grave no âmbito do PE 24/2016, pelos prazos indicados:

Responsável	Prazo
Leonardo José Arantes	8 anos
João Rufino de Sales	8 anos
Leonardo Soares de Oliveira	7 anos
Vilmar Martins Silva Mendonça	7 anos
Hélio Francisco de Miranda	7 anos
Lucas da Mota Torres Honorato	7 anos
Mikael Tavares Medeiros	7 anos
Helton Yomura	7 anos
Jonas Santana Filho	6 anos
Aliny das Neves de Oliveira	5 anos
Argemiro Luiz Brandão Neto	5 anos
Cristiano de Araújo Silva	5 anos
Arodi de Lima Gomes	5 anos

9.8. reconhecer a detração do tempo da penalidade aplicada pela Controladoria-Geral da União às empresas Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. e QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda., com base no § 3º do art. 22 da LINDB, tendo em vista que, no caso concreto, a sanção imputada pela CGU abarca os mesmos fatos apurados pelo TCU neste feito;

9.9. autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.10. autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do RITCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovação do recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.11. alertar os responsáveis de que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.12. dar ciência da presente deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU; e

9.13. dar ciência do presente acórdão aos responsáveis e ao Ministério do Trabalho.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1089-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER



Vice-Presidente, no exercício da Presidência

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 029.512/2011-5 [Aposos: TC 032.673/2015-9, TC 015.367/2020-7, TC 015.371/2020-4, TC 015.400/2020-4, TC 027.846/2015-6].

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amazonas; Ministério de Portos e Aeroportos; Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas

Responsáveis: Adriano Inacio de Souza (045.464.327-63); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); Consórcio Calha do Jurua (11.921.088/0001-09); Eduardo Tuyoshi Chiba (000.780.932-87); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (156.709.882-72); Gileno Jose Dias da Silva (252.311.858-09); Heitor Ribeiro da Câmara (013.384.982-15); Herbert Drummond (110.346.966-53); Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Michel Dib Tachy (000.376.135-53); Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (031.393.872-53); Raif Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (064.204.192-04); Silvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53).

Representação legal: Sergio Roberto Bulcao Bringel Junior (OAB/AM 14.182), representando Consórcio Calha do Jurua; Leticia de Almeida Rodrigues (OAB/DF 36.029) e Augusta Cristina Affiune de Albuquerque (OAB/DF 10.789), representando Adriano Inacio de Souza; Ingrid Godinho Dodô (OAB/AM 9.425), representando Waldívia Ferreira Alencar; Jose das Gracias Barros de Carvalho (OAB/AM 561), representando Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÃO.
ENCAMINHAMENTO DE EVIDÊNCIAS DE CORREÇÃO NOS
SERVIÇOS DE SOLDAGEM. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada por Auditor lotado na AudPortoFerrovia (peça 600), ratificada pelo titular da Unidade Técnica, mediante Pronunciamento emitido pelo Diretor (peça 601):



“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria realizada com o objetivo de examinar a conformidade da obra do terminal fluvial de Eirunepé, prevista no programa de trabalho 26.784.1456.1D52.0013/2008 e executada pela Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amazonas (Seinfra/AM).

2. A presente instrução verificará o cumprimento da determinação prolatada no item 9.17 do Acórdão 1187/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, transcrita a seguir:

"9.17. determinar ao Dnit que, no prazo de trinta dias a contar da ciência, informe a este Tribunal se, de fato, os serviços de soldagem foram executados conforme alegado pela contratada e, caso não tenham sido, envie esforços junto à Seinfra/AM para que, no prazo de cento e vinte dias, adotem providências para a contratada corrigir os serviços executados na construção das estruturas navais do terminal fluvial de Eirunepé/AM, de acordo com o plano de soldagem previsto no projeto naval e nos termos das normas da American Welding Society (AWS) - 'Welding in building construction' - AWS - D - 1.0, encaminhando ao Tribunal os respectivos documentos comprobatórios"

HISTÓRICO

3. Os presentes autos originaram-se de auditoria realizada em 2011 nas obras do terminal fluvial de Eirunepé/AM, prevista no Convênio 202/2008, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Estado do Amazonas, por meio da Seinfra/AM, no valor total de R\$ 27.092.322,38.

4. Na ocasião, foram identificadas irregularidades relacionadas a sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado, projeto executivo deficiente ou desatualizado e execução de serviços com qualidade deficiente.

5. Quanto aos problemas específicos de soldagem, objeto desta análise, foram identificadas à época as seguintes deficiências: soldadores sem qualificação adequada; armazenamento inadequado de eletrodos; ausência de controle de qualidade no estaleiro; solda dos flutuantes em desacordo com orientação do projetista; e cordão de solda de baixa qualidade.

6. Em resposta à oitiva do TCU, o Consórcio Calha do Juruá alegou ter complementado os serviços por meio de novo plano de soldagem com filete duplo contínuo. No entanto, a documentação apresentada à época (seis fotos) foi considerada insuficiente para comprovar a correção em toda a estrutura.

7. Após análise das oitivas e audiências realizadas, o Tribunal prolatou o Acórdão 1187/2017-TCU-Plenário, que além da determinação objeto desta instrução, aplicou multas a diversos responsáveis, determinou a extração de elementos para apuração de dano em processo específico de TCE, expediu recomendação à Seinfra/AM quanto aos critérios de medição e determinou outras medidas processuais pertinentes.

8. Registra-se que todas as multas aplicadas foram devidamente quitadas pelos responsáveis, conforme instrução do Serviço de Gestão de Dívidas – Sediv (peças 592-593), não havendo mais débitos a serem monitorados.

9. Por fim, cabe mencionar que o terminal fluvial de Eirunepé foi concluído e recebido definitivamente pela Administração em 10/08/2015, estando em operação desde então.

EXAME TÉCNICO

10. Feito o breve histórico, passa-se ao exame técnico para verificar o cumprimento da determinação contida no item 9.17 do Acórdão 1187/2017-TCU-Plenário.

Documentação apresentada pelo Dnit



11. Ao se manifestar sobre a determinação em tela, o Dnit encaminhou a Nota Técnica 37/2017-COPORT-CGOB-DAQ (peça 387), acompanhada de mídia digital contendo a seguinte documentação comprobatória:

a) Relatórios Mensais 9, 14, 15, 20, 21 e 22 do Consórcio PRI-SÓLIDO, consórcio contratado para gerenciar a execução das obras da IP4 de Eirunepé/AM, que registram o acompanhamento das correções;

b) "Parecer Técnico Naval - Flutuante de Eirunepé" de junho/2012;

c) Relatório fotográfico comparativo antes/depois das correções; e

d) Termo de recebimento definitivo da obra, datado de 10/08/2015, junto com as últimas medições do empreendimento (14ª e 15ª).

12. Da leitura dos Relatórios Mensais (RM) apresentados, constata-se a seguinte cronologia dos fatos:

a) RM 09 (setembro/2011): registra os problemas de soldagem identificados pela equipe de gerenciamento e a visita da equipe de auditoria do TCU ao estaleiro;

b) RM 14 (fevereiro/2012): início dos serviços de correção das soldas internas do flutuante principal, com registro das primeiras intervenções realizadas;

c) RM 15 (março/2012): continuidade das correções, com documentação fotográfica do progresso;

d) junho/2012: emissão do "Parecer Técnico Naval - Flutuante de Eirunepé", pelo Consultor da Gerenciadora, Sr. Gerson Machado, estabelecendo diretrizes para as correções de solda a serem executadas no flutuante de Eirunepé;

e) RM 20 (agosto/2012): registro da evolução dos trabalhos de correção da soldagem;

f) RM 21 (setembro/2012): documentação da fase final das correções implementadas; e

g) RM 22 (outubro/2012): registro da conclusão das correções da soldagem.

13. A cronologia acima demonstra que os problemas identificados em setembro/2011 foram objeto de plano específico de correção em junho/2012, tendo as intervenções sido executadas e acompanhadas entre fevereiro e outubro/2012, quando foram concluídas.

14. Desta forma, o Dnit aduz (peça 387, p. 27-28) que foi devidamente comprovado que a correção do serviço de solda do flutuante principal da IP4 de Eirunepé foi corretamente executada, sendo concluída em outubro de 2012.

Análise da AudPortoFerrovia

15. Da análise da documentação apresentada pelo Dnit, verifica-se que os RM, que foram elaborados pelo consórcio gerenciador, efetivamente registraram os serviços de correção das soldas internas do flutuante principal, apresentaram fotos da equipe mobilizada, de máquinas de solda utilizadas e de correções realizadas acerca do espaçamento entre os cordões de solda. O RM 22 relata a conclusão das correções de solda nos porões, em outubro de 2012.

16. Complementarmente, a peça 375 apresenta relatório fotográfico de visita ao estaleiro Juruá, de maio/2012. O documento, elaborado pela empresa Laghi Engenharia, apresentou registros após o início dos serviços de correção da soldagem e antes da elaboração do Parecer Técnico Naval. Nesse momento, o estudo ressaltou que ainda havia locais a serem corrigidos (peça 375, p. 7).

17. O referido relatório ainda afirmou que foi realizado Ensaio de Líquido Penetrante nos acréscimos de solda já realizados. Após o ensaio, a aplicação do produto Revelador mostrou que

não havia descontinuidades superficiais por absorver na superfície das soldas inspecionadas (longitudinal do costado – Bombordo, peça 374). As fotos do procedimento e resultado do ensaio estão acostadas aos autos na peça 375, p. 7–10. Ainda, o documento também apresenta o registro de qualificação de soldadores do estaleiro (p. 11-13).

18. Da análise da documentação que consta como item não digitalizável da peça 387, verifica-se que: (i) o Parecer Técnico Naval estabeleceu diretrizes específicas para correção dos problemas identificados, incluindo os critérios de aceitação dos serviços de soldagem; (ii) os RM documentam o acompanhamento sistemático das correções entre junho e outubro/2012, com registros fotográficos e descrições dos serviços realizados; e (iii) o registro fotográfico, ainda que amostral, evidencia a execução das correções, com destaque para os ajustes no espaçamento entre cordões de solda, que era uma das principais não-conformidades apontadas inicialmente.

19. Destaca-se ainda que, conforme documentação apresentada pelo Dnit, a obra foi concluída e recebida definitivamente pela Administração em 10/08/2015, gerando, desde então, benefícios à população local e atendendo à finalidade da política pública. A Seinfra/AM apresentou a prestação de contas final do empreendimento, composta pelas 14ª e 15ª medições e pelo Termo de Recebimento Definitivo (peça 387, itens não digitalizáveis), firmando a adequação do objeto aos termos contratuais.

20. Assim, com base nos documentos comprobatórios apresentados, há elementos consistentes que indicam que as correções necessárias nos serviços de soldagem do terminal fluvial de Eirunepé/AM foram realizadas.

21. Esta conclusão, embora não absoluta, fundamenta-se no conjunto documental disponível, que demonstra um processo estruturado de identificação das não-conformidades, estabelecimento de diretrizes técnicas para correção, acompanhamento das intervenções e realização de ensaios não-destrutivos em parte das soldas corrigidas.

22. No entanto, visando robustecer a análise, considerando o grande lapso temporal entre a conclusão das correções de soldagem (outubro/2012), o recebimento definitivo da obra (agosto/2015) e o presente monitoramento (novembro/2024), realizou-se pesquisa adicional para identificar eventuais problemas posteriores que pudessem ser originados de inconsistências relacionadas à soldagem.

23. Para tanto, foram realizadas consultas a processos administrativos do Dnit relativos ao IP4 de Eirunepé, busca por notícias veiculadas na internet e pesquisas de outras decisões do TCU sobre o empreendimento.

24. Dentre os procedimentos realizados, destaca-se o acesso aos autos do Processo 50601.001295/2021-73 no SEI-Dnit que trata dos Contratos de Manutenção, Operação e Regularização para execução e supervisão dos serviços nas Instalações Portuárias do Lote 4, que abarca o terminal de Eirunepé. Buscou-se avaliar nessa documentação a presença de falhas estruturais no IP4 de Eirunepé/AM que pudessem estar associadas a problemas de soldagem.

25. Ao compulsar a documentação do processo administrativo citado, merece destaque a Nota Técnica 442/2022 (peça 599), do Consórcio Assessoria DAQ, que trata de visita técnica à IP4 de Eirunepé/AM. Além de registros fotográficos de outubro de 2022 do terminal, o documento também apresenta um *checklist* da visita.

26. No que tange ao *checklist* para vistoria da integridade da estrutura naval (peça 599, p. 46), a inspeção visual indicou não verificar desvios relacionados à corrosão, bacalhau, abalroamento, flambagem dos perfis e falha na estanqueidade. Tais constatações foram tanto para os porões do flutuante principal quanto do flutuante intermediário, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Checklist de integridade da estrutura naval



CHECK LIST PARA VISTORIA - INTEGRIDADE ESTRUTURAL NAVAL							
ITEM	DESCRIÇÃO		INSPEÇÃO VISUAL				OBSERVAÇÃO
			BOM	REGULAR	CRÍTICO	NÃO POSSUI	
29	Flutuantes Principal - Porões	Quantidade de porões					31 porões
		Pintura Interna		x			
		Corrosão				x	Não verificado desvios.
		Bacalhau				x	Não verificado desvios.
		Abalroamento				x	Não verificado desvios.
		Flambagem dos perfis				x	Não verificado desvios.
		Falha na estanqueidade				x	Não verificado desvios.
	Flutuante Intermediário - Porões	Quantidade de porões					Não Verificado
		Pintura Interna		x			
		Corrosão				x	Não verificado desvios.
		Bacalhau				x	Não verificado desvios.
		Abalroamento				x	Não verificado desvios.
		Flambagem dos perfis				x	Não verificado desvios.
		Falha na estanqueidade				x	Não verificado desvios.

Fonte: peça 599, p. 46.

27. Cabe ressaltar que, analisando tecnicamente a correlação entre problemas de soldagem e manifestações patológicas comuns, verifica-se que a maioria dos defeitos estruturais significativos pode ter origem em processos inadequados de soldagem. Ademais, o registro fotográfico realizado à época da auditoria indicava pontos de ausência de solda e presença de escória, que podem ser facilmente identificados em inspeção visual.

28. A corrosão, por exemplo, apresenta relação direta com a qualidade da soldagem. Soldas mal executadas frequentemente criam condições propícias para o desenvolvimento de processos corrosivos através de frestas e imperfeições que retêm água e umidade.

29. O fenômeno conhecido como "bacalhau" (trincas) está intrinsecamente ligado à qualidade da soldagem. Tensões residuais excessivas originadas de sequências inadequadas de soldagem, hidrogênio retido na solda devido ao uso de eletrodos úmidos ou má técnica, resfriamento acelerado gerando estruturas frágeis, e perfis geométricos inadequados dos cordões são causas diretas deste tipo de defeito.

30. A estanqueidade, característica fundamental em estruturas navais, também está diretamente relacionada à qualidade da soldagem. Descontinuidades como poros e trincas, penetração incompleta, falta de fusão nas juntas e cordões irregulares comprometem diretamente a capacidade de vedação da estrutura.

31. A ausência de manifestações patológicas durante o período de 7 anos entre o recebimento definitivo do terminal fluvial e a vistoria técnica de 2022 constitui indicador relevante do desempenho estrutural da obra. Todavia, tal constatação, por si só, não seria suficiente para atestar a conformidade dos serviços de soldagem com as normas técnicas aplicáveis.

32. Não obstante, ao se analisar o conjunto probatório disponível, verificam-se elementos técnicos suficientes e complementares para fundamentar a conclusão pelo cumprimento da determinação: i) documentação que evidencia o processo estruturado de correção das não conformidades; ii) registros dos ensaios não-destrutivos realizados; iii) acompanhamento sistemático das intervenções pela empresa gerenciadora; e iv) ausência de manifestações patológicas associadas à soldagem após 7 anos de operação.

Estágio atual da IP4 de Eirunepé/AM

33. Por fim, convém destacar que, atualmente, a IP4 de Eirunepé, segundo dados do painel informativo do Dnit ([Informações Instalações Portuárias — Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes](#), disponível em 12/11/2024), encontra-se operando durante todo o ano de 2024, porém com restrições quanto ao tráfego de veículos.



34. No âmbito do Processo 50600.030789/2023-37, a autarquia planeja a contratação de obras e serviços de recuperação do Porto (IP4) de Eirunepé/AM. Ao examinar a documentação técnica do processo administrativo, não foram identificados elementos que indicassem relação entre as atuais necessidades de manutenção e os problemas de soldagem apontados e corrigidos em 2012.

35. A referida contratação visa principalmente à substituição da maioria das chapas dos cascos dos flutuantes (intermediário e principal) da Instalação Portuária, em razão da redução de espessura constatada em laudo técnico de inspeção por ultrassom. Esta condição decorre do desgaste natural das estruturas metálicas expostas ao ambiente fluvial, agravado pelo regime de operação do terminal.

36. Além da substituição das chapas, o escopo dos serviços prevê obras de recuperação e reforço do muro de contenção. Tais intervenções, contudo, relacionam-se à dinâmica hidráulica local e não apresentam associação com aspectos construtivos originais do terminal.

CONCLUSÃO

37. Diante do exposto, conclui-se que a determinação contida no item 9.17 do Acórdão 1187/2017-TCU-Plenário foi cumprida, tendo em vista que:

i) o Dnit apresentou documentação que comprova a execução das correções necessárias nos serviços de soldagem;

ii) as intervenções foram realizadas seguindo diretrizes técnicas específicas e com acompanhamento sistemático;

iii) foram realizados ensaios não-destrutivos que atestaram a qualidade dos serviços;

iv) não foram identificados, em mais de 7 anos de operação, problemas estruturais relacionados à soldagem.

38. A atual necessidade de substituição das chapas dos cascos dos flutuantes, identificada em recente laudo de ultrassom, não apresenta relação com as não conformidades de soldagem anteriormente apontadas, que foram devidamente sanadas conforme documentação técnica analisada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Ante o exposto, com fundamento na delegação de competência prevista no art. 2º, inciso I, da Portaria-AudPortoFerrovia 1/2023, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar cumprida a determinação constante no item 9.17 do Acórdão 1187/2017-TCU-Plenário;

b) informar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes 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

c) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, originariamente, Relatório de Auditoria realizada na obra do terminal fluvial de Eirunepé/AM, objeto do Convênio 202/2008, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Estado do Amazonas, apreciada por meio do Acórdão



1.187/2017 – Plenário, na presente oportunidade examinando-se o cumprimento da determinação proferida em seu item 9.17.

2. Consoante historiado pela unidade instrutiva, os presentes autos originaram-se de Auditoria realizada em 2011 nas obras do terminal fluvial de Eirunepé/AM, tendo por objeto as obras do Convênio 202/2008, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Estado do Amazonas, por meio da Seinfra/AM, no valor total de R\$ 27.092.322,38.
3. Na ocasião, haviam sido identificadas irregularidades relacionadas a sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado, projeto executivo deficiente ou desatualizado e execução de serviços com qualidade deficiente.
4. Após análise das oitivas e audiências realizadas, o Tribunal prolatou o Acórdão 1187/2017-TCU-Plenário, que além da determinação objeto do presente exame, aplicou multas a diversos responsáveis, determinou a extração de elementos para apuração de dano em processo específico de TCE, expediu recomendação à Seinfra/AM quanto aos critérios de medição e determinou outras medidas processuais pertinentes.
5. Quanto à execução de serviços com qualidade deficiente, objeto da presente análise, notadamente quanto aos problemas específicos de soldagem, foram identificadas à época diversas deficiências como soldadores sem qualificação adequada, armazenamento inadequado de eletrodos, ausência de controle de qualidade no estaleiro, solda dos flutuantes em desacordo com orientação do projetista e cordão de solda de baixa qualidade.
6. Em resposta à oitiva então realizada pelo TCU, o Consórcio Calha do Juruá alegou ter complementado os serviços por meio de novo plano de soldagem com filete duplo contínuo, embora a documentação comprobatória à época apresentada (peça 180, p. 6-7) tenha sido considerada insuficiente para comprovar a correção em toda a estrutura, inclusive em razão da baixa nitidez das fotos carregadas aos autos.
7. Assim, a deliberação ora sob monitoramento determinou ao Dnit que, no prazo de trinta dias, informasse a este Tribunal se, de fato, os serviços de soldagem foram executados conforme alegado pela contratada e, caso não tenham sido, enviasse esforços junto à Seinfra/AM para que, no prazo de cento e vinte dias, adotassem providências para a contratada corrigir os serviços executados na construção das estruturas navais do terminal fluvial de Eirunepé/AM, de acordo com o plano de soldagem previsto no projeto naval e nos termos das normas da American Welding Society (AWS) - 'Welding in building construction' - AWS - D - 1.0.
8. Na sequência, por meio dos documentos encaminhados pelo Dnit ainda em 2017 (peça 387), acompanhados de mídia digital contendo significativo acervo probatório, restou assente que houve a correção do serviço de solda do flutuante principal da IP4 (instalação portuária pública de pequeno porte) de Eirunepé, tendo sido concluída ainda em 2012.
9. Além disso, considerando o grande lapso temporal entre a conclusão das correções de soldagem (outubro/2012), o recebimento definitivo da obra (agosto/2015) e o presente monitoramento, foi realizado exame complementar pela unidade técnica, destacando-se vistoria da integridade da estrutura naval realizada em outubro de 2022 (peça 599, p. 46), a qual indicou não haver desvios relacionados à corrosão, bacalhau, abalroamento, flambagem dos perfis ou falha na estanqueidade.



10. Sob tais considerações, em síntese a unidade técnica propõe considerar cumprida a determinação constante no item 9.17 do Acórdão 1.187/2017-TCU-Plenário (peças 600-601).
11. Acolho a referida proposta, pelos seus próprios fundamentos, incorporando-os às minhas razões de decidir.
12. A deliberação restou atendida pela Autarquia, tendo sido cumprido o propósito do presente exame.
13. Aproveito para destacar constatação instrutória quanto ao estágio atual do IP4 de Eirunepé, de que se encontrou em operação em 2024, porém com restrições quanto ao tráfego de veículos (“em operação restrita”), noticiando também que o Dnit planeja a contratação de obras e serviços de recuperação do Porto (IP4) de Eirunepé/AM. No entanto, a unidade técnica aponta ausência de correlação entre as atuais necessidades de manutenção e os problemas de soldagem apontados e corrigidos em 2012, ponderando que (peça 600, p. 5):

“35. A referida contratação visa principalmente à substituição da maioria das chapas dos cascos dos flutuantes (intermediário e principal) da Instalação Portuária, em razão da redução de espessura constatada em laudo técnico de inspeção por ultrassom. Esta condição decorre do desgaste natural das estruturas metálicas expostas ao ambiente fluvial, agravado pelo regime de operação do terminal.

36. Além da substituição das chapas, o escopo dos serviços prevê obras de recuperação e reforço do muro de contenção. Tais intervenções, contudo, relacionam-se à dinâmica hidráulica local e não apresentam associação com aspectos construtivos originais do terminal” – g.n.

14. Assim sendo, considerando-se o escopo do presente exame, entendo que foi atingido seu objetivo, devendo ser arquivado nos termos do art. 169, inciso III, do TI/TCU, deixando de tecer considerações adicionais quanto ao atual estágio da IP4.
15. Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de março de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1090/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.512/2011-5.
- 1.1. Apensos: 032.673/2015-9; 015.367/2020-7; 015.371/2020-4; 015.400/2020-4; 027.846/2015-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Adriano Inacio de Souza (045.464.327-63); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); Consórcio Calha do Jurua (11.921.088/0001-09); Eduardo Tuyoshi Chiba (000.780.932-87); Francisco de Assis Barbosa de Sousa (156.709.882-72); Gileno Jose Dias da Silva (252.311.858-09); Heitor Ribeiro da Câmara (013.384.982-15); Herbert Drummond (110.346.966-53); Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Michel Dib Tachy (000.376.135-53); Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior (031.393.872-53); Raif Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sandra Sueli Fontes Rodrigues (064.204.192-04); Silvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53).
4. Órgãos/Entidades: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Entidades/órgãos do Governo do Estado do



Amazonas; Ministério de Portos e Aeroportos; Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

8. Representação legal: Sergio Roberto Bulcao Bringel Junior (OAB/AM 14.182), representando Consórcio Calha do Jurua; Leticia de Almeida Rodrigues (OAB/DF 36.029) e Augusta Cristina Affiune de Albuquerque (OAB/DF 10.789), representando Adriano Inacio de Souza; Ingrid Godinho Dodô (OAB/AM 9.425), representando Waldívia Ferreira Alencar; Jose das Gracas Barros de Carvalho (OAB/AM 561), representando Orlando Augusto Vieira de Mattos Júnior; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria realizada na obra do terminal fluvial de Eirunepé/AM, prevista no Convênio 202/2008, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado de Infraestrutura (Seinfra/AM), apreciada por meio do Acórdão 1.187/2017 – Plenário, na presente oportunidade examinando-se o cumprimento da determinação proferida em seu item 9.17,

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

9.1. considerar cumprida a determinação constante no item 9.17 do Acórdão 1187/2017-TCU-Plenário;

9.2. informar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes deste Acórdão; e

9.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1090-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Revisor).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

(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 VII – Plenário

TC 000.669/2025-3



Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Interessados: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Resource Americana Ltda (05.150.869/0001-36).

Representação legal:

Giuseppe Giamundo Neto (234.412/OAB-SP), Christian Fernandes Gomes da Rosa (244.504/OAB-SP) e outros, representando Resource Americana Ltda;

Lucinei Pereira Vilela (38.786/OAB-DF), representando Hepta Tecnologia e Informática Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. SERVIÇOS DE SUSTENTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DO AMBIENTE TECNOLÓGICO. HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO JUSTIFICADA. IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 427/2024, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, com valor estimado de R\$ 7.772.946,59, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de sustentação de infraestrutura do ambiente tecnológico do Dnit.

2. Transcrevo, a seguir, a instrução da unidade técnica:

“O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (www.gov.br/compras).

3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

- a) Situação: licitante declarado habilitado e fase recursal finalizada (peça 25).*
- b) A licitação em tela não envolve registro de preço.*
- c) Ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação.*
- d) Houve pedido de impugnação do edital conforme peça 16.*

HISTÓRICO

4. *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:*

- a) que sua inabilitação no Pregão Eletrônico 427/2024 do Dnit foi indevida, pois decorreu da exigência ilegal de certificação ISO 9001 na fase de habilitação, o que teria restringido a competitividade do certame. A empresa argumenta que seus atestados de conformidade já eram suficientes para comprovar a qualificação técnica exigida. Além disso, sustenta que a ISO 20000 já contempla os principais requisitos da ISO 9001, tornando a exigência cumulativa desnecessária.*

5. *A instrução inicial (peças 27-28) considerou admissível a representação apresentada pela empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda., apontando indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico 427/2024, conduzido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit. A unidade técnica destacou que o edital do certame exigiu, como*

condição de habilitação, a apresentação de certificações ISO 9001, ISO 20000 e ISO 27001, o que poderia configurar cláusula restritiva à competitividade, sobretudo por ausência de justificativa técnica objetiva e proporcionalidade entre as exigências e o objeto contratado. Em vista disso, propôs-se o conhecimento da representação, o indeferimento do pedido de medida cautelar, em razão da presença do perigo da demora reverso, e, no mérito, o envio de ciência ao Dnit quanto às impropriedades verificadas no certame.

6. No despacho de peça 29, o Ministro Relator não acolheu os encaminhamentos da unidade técnica, decidindo por, preliminarmente, fazer a oitiva do Dnit e da empresa provisoriamente declarada vencedora (Resource Americana Ltda.), para prestarem esclarecimentos sobre os fundamentos técnicos e jurídicos da exigência das certificações como critério de habilitação, bem como sobre a eventual sobreposição entre as certificações ISO 9001 e ISO 20000, a possibilidade de exigência apenas da empresa contratada e a adequação das exigências à nova Lei de Licitações.

7. A oitiva do Dnit e da Resource foi formulada nestes termos, no que se refere às irregularidades em questão (peça 29, p. 3):

15. Feitas essas considerações, entendo que cabe a oitiva do Dnit para que se manifeste acerca dessa representação, cabendo, em especial, esclarecer os seguintes tópicos:

- justificativas para a exigência de certificações ISO 9001, 20000 e 27001 como requisitos de habilitação, inclusive demonstrando a adequação da exigência à Lei 14.133/2021;
- razões por que as certificações não podem ser exigidas apenas da futura contratada, com prazo adequado para esta obtê-las;
- eventual sobreposição desnecessária de requisitos, pois a ISO 20000 abrangeria o contido na ISO 9001.

8. Promovidas as **oitivas** quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

9. 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 da plausibilidade jurídica e do perigo da demora e ausente o perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

10. Está configurado o pressuposto do perigo da demora, pois a fase recursal do certame foi finalizada após declarar licitante habilitado (peça 25).

I.2. Perigo da demora reverso

11. Quanto ao perigo da demora reverso, está configurado a presença do pressuposto em razão da essencialidade do objeto (peça 4, p. 26-27).

I.3. Plausibilidade jurídica

9. Foram encaminhados em 19/2/2025 e 24/2/2025 ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peça 30) e à sociedade empresarial Resource Americana Ltda (peça 34)



acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 35 a 41, e a sociedade empresarial Resource Americana Ltda os documentos acostados às peças 45 a 48. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 15: justificativas para a exigência de certificações ISO 9001, 20000 e 27001 como requisitos de habilitação, inclusive demonstrando a adequação da exigência à Lei 14.133/2021; razões por que as certificações não podem ser exigidas apenas da futura contratada, com prazo adequado para esta obtê-las; eventual sobreposição desnecessária de requisitos, pois a ISO 20000 abrangeria o contido na ISO 9001.

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º (princípio da competitividade), 17, § 6º, inciso III, e 42, inciso III, da Lei 14.133/2021 e Acórdão 1085/2011-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio Monteiro; Acórdão 539/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman; Acórdão 2129/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2066/2016-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman; e 3306/2014-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

10. Em resposta à oitiva, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, por meio da Nota Técnica 9/2025/CGTI/DAF (peça 37), apresentou seus esclarecimentos quanto à exigência das certificações ISO 9001, ISO 20000 e ISO 27001 no Pregão Eletrônico 427/2024. Inicialmente, o órgão defendeu que a exigência das certificações se deu com fundamento nos arts. 17, §6º, e 42, III, da Lei 14.133/2021, os quais permitem, segundo sua interpretação, a exigência de certificações como requisitos de habilitação técnica, especialmente quando justificadas tecnicamente em função da complexidade do objeto.
11. Argumentou que a criticidade da infraestrutura de TI da autarquia – composta por aproximadamente 695 máquinas virtuais, sendo 250 responsáveis por aplicações estratégicas como SIOR, SIAC, SUPRA e SEI – justifica a necessidade de um elevado padrão técnico-operacional das empresas contratadas. Sustentou, ainda, que a futura migração de serviços para a nuvem reforça a necessidade de maturidade técnica e aderência a padrões internacionais de qualidade e segurança, a serem demonstrados pelas certificações exigidas.
12. Quanto à ISO 9001, o Dnit afirmou que sua exigência decorreu da necessidade de padronização de processos e melhoria contínua, especialmente no contexto da implantação de ambientes DevOps e DevSecOps. A ISO 20000, por sua vez, foi considerada essencial por estar alinhada às melhores práticas do ITIL, assegurando eficiência na operação e gestão dos serviços de TI. Já a ISO 27001 teria sido exigida em razão do elevado volume de ataques cibernéticos no país, exigindo da contratada estrutura e processos robustos de segurança da informação, com a contratação de equipes especializadas (Red Team e Blue Team).
13. O órgão também justificou a exigência das certificações na fase de habilitação, e não apenas da empresa contratada após a assinatura do contrato, sob o argumento de que os prazos para obtenção dessas certificações são longos, podendo alcançar até doze meses, e sua obtenção implica em mudanças estruturais e operacionais que não poderiam ser implementadas durante a execução contratual sem comprometer a continuidade dos serviços.
14. Quanto à eventual sobreposição entre as normas ISO 9001 e ISO 20000, o Dnit

reconheceu que há pontos de interseção, mas alegou que as certificações seriam complementares. A ISO 9001 teria foco na padronização geral dos processos organizacionais, enquanto a ISO 20000 se destinaria especificamente à gestão de serviços de TI. Para a autarquia, a adoção simultânea dessas normas garante tanto uma base sólida de gestão da qualidade quanto a aderência às melhores práticas específicas da área de TI.

15. Por fim, o Dnit afirmou que não houve restrição à competitividade, uma vez que oito empresas participaram do certame, e que outras licitantes foram desclassificadas por motivos diversos da ausência das certificações. A diferença de apenas R\$ 0,60 entre a proposta da representante e a da empresa vencedora também foi utilizada como argumento de que não houve impacto econômico relevante decorrente da exigência impugnada.

Manifestação da Resource Americana Ltda sobre o indício de irregularidade:

16. A manifestação da empresa Resource Americana Ltda., apresentada em resposta à oitiva, busca defender a regularidade da exigência editalícia de apresentação das certificações ISO 9001, ISO 20000 e ISO 27001 como critério de habilitação no Pregão Eletrônico 427/2024. De início, a empresa destaca que a representação da Hepta visaria obter um privilégio indevido ao tentar flexibilizar requisito expressamente previsto no edital, o qual teria sido conhecido e aceito por todos os licitantes, inclusive pela própria representante, que não apresentou impugnação ao item questionado antes da sessão de lances.
17. A Resource sustenta que a exigência das certificações está em conformidade com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), em especial os arts. 17, § 6º, III, e 42, III, que autorizam a exigência de certificações emitidas por organismo acreditado como critério de habilitação, desde que sejam justificadas pela complexidade ou criticidade do objeto contratual. Em apoio à legalidade da cláusula editalícia, a empresa cita a Nota Técnica 9/2025/SAA – CGTI/CGTI/DAF/DNIT, que contextualiza a importância das certificações diante do porte da infraestrutura tecnológica do Dnit, da criticidade das aplicações envolvidas e do atual processo de migração de serviços para a nuvem. Argumenta-se que as certificações exigidas seriam um meio de garantir a capacidade técnico-operacional da futura contratada, reduzindo riscos à continuidade e à segurança dos serviços prestados.
18. A manifestação também rebate a alegação de sobreposição entre as certificações ISO 9001 e ISO 20000. Alega que as normas possuem finalidades distintas: a ISO 9001 trata da gestão da qualidade de forma ampla e genérica, aplicável a qualquer setor, enquanto a ISO 20000 é específica para a gestão de serviços de TI, não sendo capaz de substituir a primeira. A exigência de ambas seria, portanto, complementar e estratégica, tendo sido justificada tecnicamente pelo órgão contratante, que busca assegurar padrão elevado de qualidade e conformidade em diversas camadas dos serviços contratados. A Resource reproduz, inclusive, trechos da própria ISO 20000 que sugerem sua estrutura compatível e integrável a outras normas, como a ISO 9001 e a ISO 27001.
19. No que se refere à alegada restrição à competitividade, a empresa argumenta que não houve prejuízo prático, uma vez que oito empresas participaram do certame e apenas a Hepta foi inabilitada por ausência da ISO 9001. Cita trecho da análise da unidade técnica do TCU que reconhece a ausência de outros casos de inabilitação pelo mesmo motivo, e destaca que a diferença de valor entre sua proposta e a da Hepta foi de apenas R\$ 0,60, o que também afastaria qualquer alegação de dano à vantajosidade da contratação.
20. Por fim, a empresa conclui pela inexistência de irregularidade, pleiteando o indeferimento da representação apresentada pela Hepta. Em caráter subsidiário, na hipótese de se



entender pela existência de alguma irregularidade, requer que eventuais determinações do TCU se limitem a orientar o Dnit a não exigir certificações como critério de habilitação em futuras licitações, sem afetar o resultado do certame em questão.

Análise:

21. *A controvérsia em exame refere-se à legalidade da exigência das certificações ISO 9001, ISO 20000 e ISO 27001 como critérios eliminatórios de habilitação no Pregão Eletrônico 427/2024, promovido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de sustentação da infraestrutura tecnológica do órgão. A empresa representante alegou que tal exigência, sem a devida justificativa técnica, restringiu indevidamente a competitividade do certame, resultando em sua inabilitação, apesar de ter apresentado atestados de capacidade técnica aceitos pela Comissão de Licitação e proposta com valor inferior àquele da empresa declarada vencedora.*
22. *Em sua manifestação, o Dnit defendeu a legalidade das exigências, argumentando que a complexidade e a criticidade da sua infraestrutura de TI, composta por centenas de máquinas virtuais e aplicações estratégicas, justificariam a adoção de critérios rigorosos para garantir a segurança, a qualidade e a continuidade dos serviços. Sustentou que as exigências de certificações encontram respaldo nos arts. 17, §6º, e 42, III, da Lei 14.133/2021, os quais autorizam a Administração a estabelecer requisitos de habilitação técnica relacionados à certificação, desde que relacionados com a execução do objeto contratual.*
23. *Não obstante os argumentos apresentados, verifica-se que a defesa do Dnit se baseia em fundamentos genéricos e descolados de análise técnica específica e contextualizada. Em nenhum momento é demonstrado de forma objetiva por que a exigência de cada uma das certificações – especialmente da ISO 9001 – seria imprescindível para o alcance dos objetivos contratuais. O órgão não apresentou estudo técnico, avaliação de riscos, falhas pregressas ou evidência empírica que permita inferir que a exigência cumulativa das três certificações é a única forma de mitigar riscos à execução do objeto. O conteúdo da Nota Técnica 9/2025/CGTI/DAF limita-se a apresentar conceitos e enumerações de boas práticas, sem realizar a devida correlação técnica entre os requisitos normativos e as especificidades do contrato.*
24. *O entendimento consolidado do TCU estabelece que a exigência de certificações ISO na fase de habilitação é vedada, exceto se demonstrada, de forma técnica e objetiva, sua essencialidade para a execução do contrato, o que não foi evidenciado no presente caso. O Tribunal já se posicionou reiteradamente contra esse tipo de exigência, pois ela pode restringir a competitividade e afastar concorrentes que, embora não certificados, possuam plena capacidade técnica para executar o objeto licitado (Acórdãos 1085/2011-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio Monteiro; 539/2015-TCU- Plenário, relator Ministro Augusto Sherman; e 2129/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).*
25. *As justificativas apresentadas não indicam, por exemplo, por que a ISO 20000, norma voltada especificamente à gestão de serviços de TI, não seria suficiente para assegurar os padrões de qualidade e eficiência almejados pela Administração. Tampouco se demonstrou por que a ISO 9001 – de escopo genérico – seria imprescindível à execução de um contrato com objeto claramente delimitado à área de tecnologia da informação. O Dnit também não respondeu de forma específica o questionamento quanto à sobreposição entre as normas ISO 9001 e ISO 20000, limitando-se a reafirmar sua tese inicial de complementaridade*

entre os sistemas de gestão.

26. Ainda assim, embora se reconheça que a exigência cumulativa das certificações ISO 9001, 20000 e 27001 no caso concreto não tenha sido devidamente justificada de forma técnica e objetiva, é razoável considerar que as certificações ISO 20000 e ISO 27001 guardam relação mais direta com o objeto da contratação, qual seja, a sustentação da infraestrutura tecnológica do Dnit. A ISO 20000 é uma norma internacional voltada especificamente à gestão de serviços de TI, sendo, portanto, inerente ao escopo dos serviços contratados. Já a ISO 27001, por sua vez, trata da segurança da informação, elemento essencial em ambientes com grande volume de dados sensíveis e operações críticas, como no caso da autarquia. Cabe ainda mencionar que diversos princípios de gestão da qualidade previstos na ISO 9001 – como a melhoria contínua, a padronização de processos e o foco no cliente – estão incorporados nos requisitos da ISO 20000. Assim, à luz da razoabilidade, uma exigência fundamentada exclusivamente na ISO 20000 e na ISO 27001, poderia ser considerada mais proporcional e condizente com os objetivos contratuais, desde que devidamente motivada.
27. Adicionalmente, em relação à possibilidade de exigência das certificações ISO apenas da empresa contratada, o Dnit argumentou que tal medida seria inadequada, sob a justificativa de que a obtenção das certificações envolve um processo contínuo e complexo, que não se limita à obtenção do selo. Alegou ainda que a certificação exige a implementação de padrões e a comprovação de experiência prévia nesses padrões de qualidade e segurança, os quais, segundo o órgão, não poderiam ser garantidos por uma empresa que já não tivesse as certificações exigidas.
28. Contudo, as justificativas apresentadas pelo Dnit carecem de robustez técnica e não são corroboradas pelos elementos constantes dos autos. Em sua resposta à oitiva, o órgão afirmou que o processo de certificação levaria entre 6 e 12 meses. No entanto, os documentos juntados aos autos pela empresa representante apontam uma realidade distinta. A HEPTA apresentou declaração de instituição certificadora (peça 33), datada de janeiro de 2025, que informa estar conduzindo o processo de certificação da empresa, com previsão de conclusão em março do mesmo ano. Tal cronograma foi confirmado por carta de recomendação da própria certificadora (peça 50), que atestou a conformidade do sistema de gestão da empresa com os requisitos da ISO 9001:2015. Isso evidencia que o processo pode ser concluído em um prazo significativamente inferior ao alegado pelo Dnit, colocando em dúvida a generalização apresentada pelo órgão.
29. Ademais, merece atenção a argumentação do Dnit de que a obtenção da certificação não se resume ao recebimento do selo, mas a um processo de maturação organizacional que incluiria experiência prática nos padrões certificados. Tal raciocínio, no entanto, não se sustenta, uma vez que a certificação, por definição, pressupõe que a organização já opere conforme os padrões estabelecidos pela norma. A emissão do certificado apenas chancela formalmente a capacidade de uma organização, razão pela qual a exigência de experiência prévia nos padrões certificados perde força lógica. Da mesma forma, a posse do selo não garante, por si só, que os processos certificados estejam sendo efetivamente praticados.
30. É verdade que, muitas vezes, é difícil para o órgão contratante avaliar e assegurar os padrões de qualidade exigidos na certificação, todavia não se justifica a exigência da certificação como critério de habilitação. A licitante já pode operar com esses padrões, mas apenas não fez a certificação exigida, até mesmo porque envolve custos. Nada impede, todavia, que uma vez vencedora do certame, adote as providências para retirar sua certificação.

31. *No que se refere à manifestação apresentada pela empresa Resource Americana Ltda., observa-se que os argumentos reproduzem, em grande parte, os fundamentos já apresentados pelo Dnit, concentrando-se na suposta legitimidade da exigência de certificações diante da complexidade do ambiente tecnológico e do respaldo normativo da Lei 14.133/2021. Entretanto, essa abordagem permanece genérica, não apresentando qualquer elemento técnico novo. A empresa vencedora não apresentou estudo técnico, análise de risco ou evidência concreta de que as certificações impostas são imprescindíveis para assegurar o cumprimento do objeto com os padrões exigidos.*
32. *Importa destacar que a alegação de que a presença de oito empresas no certame afastaria a restrição à competitividade não se sustenta à luz da jurisprudência deste Tribunal. A análise da restrição à competitividade não pode se limitar à quantidade de licitantes, mas deve considerar se as condições estabelecidas no edital produziram efeitos concretos de exclusão indevida (Acórdãos 2066/2016-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, e 3306/2014-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho).*
33. *No caso em exame, ainda que a participação tenha sido relativamente ampla, com oito empresas participantes, a inabilitação da empresa representante exclusivamente pela ausência da ISO 9001 configura impacto concreto sobre a competitividade do certame. A exigência imposta, portanto, teve caráter efetivamente restritivo no caso específico da representante. Sendo assim, apesar de a exigência aqui analisada não ter, aparentemente, restringido o número de participantes, ela impactou diretamente o resultado da competição ao afastar proposta possivelmente tecnicamente apta.*
34. *Diante do exposto, conclui-se que as respostas apresentadas pelo Dnit e pela empresa Resource Americana Ltda. não foram suficientes para afastar os indícios de irregularidade anteriormente apontados. A exigência das certificações ISO 9001, 20000 e 27001 como critério de habilitação, sem a devida motivação técnica específica e objetiva de que tais certificações, seriam imprescindíveis à execução do objeto, configura violação ao princípio da competitividade, além de contrariar a jurisprudência consolidada deste Tribunal.*
35. *No entanto, como afirmado na instrução prévia, ainda que assista razão à representante quanto à sua inabilitação de forma indevida, considera-se que os fatos apresentados visam apenas salvaguardar seus interesses particulares, na medida em que restou comprovado, no caso concreto, que a exigência de tais certificações como requisitos habilitatórios não tiveram impactos relevantes quanto à competitividade nem quanto à vantajosidade da contratação. A diferença de preço entre a proposta da Hepta (peça 6, p. 1) e o valor pelo qual a Resource foi contratada (peça 20, p. 7) foi de apenas R\$ 0,60, o que demonstra que a exigência da certificação não impactou significativamente o custo final da contratação.*
36. *Por isso, ainda que ocorra na licitação flagrante violação a dispositivo da lei ou do edital, sem que dela resulte lesão ao interesse público, entende o TCU que, nesse caso, a esfera adequada a ser acionada pelo terceiro prejudicado é o Poder Judiciário.*
37. *O Tribunal firmou, por meio do Acórdão 8.071/2010-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Weder de Oliveira, o entendimento de que “incumbir o TCU da análise dos atos administrativos praticados num processo licitatório, nos quais não se sobressaia o interesse público, tem, na prática, o efeito de transformá-lo em nova instância recursal dos certames instaurados nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que não encontra respaldo no direito pátrio”.*
38. *No mesmo sentido, o Exmo. Min. Vital do Rego, por ocasião do julgamento do Acórdão 597/2016-TCU-Plenário, expôs que as competências constitucionais (art. 71) e legais (Lei*



8.443/1992 e Lei 8.666/1993, art. 113, § 1º) desta Corte “estão direcionadas à tutela do interesse público, e não à proteção de interesses particulares dissociados do interesse público. Se assim não fosse, pouca ou nenhuma diferença haveria entre os Tribunais de Contas e os Tribunais Judiciais”.

39. Portanto, em função do exposto, considera-se que **há plausibilidade** jurídica nas irregularidades tratadas aqui neste tópico, em razão da exigência indevida da certificação ISO como critério de habilitação, sem a demonstração, de forma técnica e objetiva, de sua essencialidade para a execução do contrato, pois contraria a jurisprudência consolidada do TCU e impõe restrição indevida à competitividade. Todavia, considerando que a exigência indevida da certificação não resultou em prejuízo econômico para a Administração, se considera suficiente apenas dar **ciência** ao Dnit sobre as irregularidades tratadas neste tópico.

CONCLUSÃO

40. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.
41. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora; está configurado o perigo da demora reverso; e há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica.
42. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver plausibilidade nas alegações trazidas pelo representante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **procedente**, motivo pelo qual será proposto a ciência ao órgão das irregularidades verificadas.
43. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

44. Não houve pedido de ingresso aos autos.
45. Não houve pedido de vista e/ou cópia.
46. Não houve pedido de sustentação oral.
47. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Em virtude do exposto, propõe-se:
- 48.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 48.2. **no mérito**, considerar a presente representação **procedente**;
- 48.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- 48.4. **dar ciência** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes



impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 427/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

- a) *exigência indevida da certificação ISO como critério de habilitação, sem a demonstração, de forma técnica e objetiva, de sua essencialidade para a execução do contrato, em afronta ao art. 5º da Lei 14.133/2021 (princípio da competitividade) e à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1085/2011-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio Monteiro; Acórdão 539/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman; Acórdão 2129/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2066/2016-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman; e 3306/2014-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho);*

48.5. **informar** ao Dnit/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes 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

48.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 427/2024, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R\$ 7.772.946,59, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de sustentação de infraestrutura do ambiente tecnológico do Dnit.

2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (www.gov.br/compras).

3. O edital exigiu como requisito de habilitação a apresentação de certificações ISO 9001, 20000 e 27001.

4. O certame encontra-se com licitante preliminarmente declarado vencedor, Resource Americana Ltda., com proposta no valor de R\$ 7.772.943,60 e com a fase recursal finalizada. Não houve ainda a assinatura de contrato, consoante consulta no Portal Nacional de Compras Públicas.

5. A representante, empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda., a qual apresentou proposta com valor quase idêntico ao da vencedora preliminar (R\$ 0,60 de diferença), alega, em suma, que:

– sua inabilitação decorreu da exigência ilegal de certificação ISO 9001 na fase de habilitação, o que teria restringido a competitividade do certame; e

– seus atestados de conformidade já eram suficientes para comprovar a qualificação técnica exigida e a ISO 20000, por ele apresentada, já contempla os principais requisitos da ISO 9001, tornando a exigência cumulativa desnecessária.

6. O Dnit também foi instado a se manifestar a respeito nos seguintes termos:

– justificativas para a exigência de certificações ISO 9001, 20000 e 27001 como requisitos de habilitação, inclusive demonstrando a adequação da exigência à Lei 14.133/2021

– razões por que as certificações não podem ser exigidas apenas da futura contratada, com



prazo adequado para esta obtê-las;

– eventual sobreposição desnecessária de requisitos, pois a ISO 20000 abrangeria o contido na ISO 9001.

7. Em respeito ao princípio do contraditório, foi também realizada a oitiva da empresa provisoriamente declarada vencedora, Resource Americana Ltda., para que se manifestasse sobre os fatos apontados na presente representação.

II

8. Em sua resposta, o Dnit informou que a exigência de certificações encontra respaldo no art. 17, § 6º, da Lei 14.133/2021 (peça 37).

9. Quanto à exigência das certificações na fase de habilitação e não quando da contratação, a autarquia informou que:

“No caso específico da contratação de serviços de TI, que envolvem infraestrutura crítica, segurança da informação e continuidade operacional, a exigência prévia dessas certificações assegura que a empresa contratada já possua processos estruturados, auditados e aderentes às melhores práticas internacionais.

Além disso, o tempo para obtenção dessas certificações variam em média de 6 (seis) a 12 (doze) meses de implementação, incluindo auditorias externas rigorosas. Permitir que a contratada busque essas certificações apenas após a assinatura do contrato representaria um risco significativo à administração do Dnit, pois a licitante poderia não conseguir se adequar dentro do prazo contratual, prejudicando a entrega dos serviços e comprometendo a continuidade das operações.” (grifou-se).

10. Quanto à exigência simultânea das normas ISO 9001 e ISO 20000, o Dnit ponderou que:

“A ISO 9001 estabelece um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) aplicável a qualquer setor, com foco na padronização de processos, melhoria contínua e satisfação do cliente. Seu objetivo principal é garantir que a organização entregue produtos e serviços de maneira consistente, atendendo a requisitos regulatórios e das partes interessadas.

Por outro lado, a ISO 20000 é uma certificação específica para a área de Tecnologia da Informação (TI), baseada nas melhores práticas do ITIL.

Ela não trata apenas da qualidade da entrega, mas sim da gestão integrada dos serviços de TI, incluindo governança, disponibilidade, segurança da informação, suporte e alinhamento estratégico com os objetivos do negócio.

Diferentemente da ISO 9001, que pode ser aplicada a qualquer organização, a ISO 20000 é voltada exclusivamente para provedores de serviços de TI, garantindo que a empresa siga padrões reconhecidos internacionalmente para suporte, operação e melhoria contínua dos serviços de tecnologia.”

11. A empresa provisoriamente declarada vencedora confirmou as alegações do Dnit.

12. Ao apreciar essas informações, a unidade técnica entendeu que:

– a defesa do Dnit se baseia em fundamentos genéricos e descolados de análise técnica específica e contextualizada. Em nenhum momento é demonstrado de forma objetiva por que a exigência de cada uma das certificações – especialmente da ISO 9001 – seria imprescindível para o alcance dos objetivos contratuais; e

– não se justifica a exigência da certificação como critério de habilitação, pois envolve custos e nada impediria que, uma vez considerada provisoriamente vencedora do certame, a empresa adote as providências para retirar sua certificação a tempo da realização da contratação.



13. Como conclusão, a unidade técnica entende assistir razão à representante quanto à sua indevida inabilitação.

14. Entretanto, a unidade instrutiva considera que os fatos apresentados visam apenas salvaguardar seus interesses particulares, na medida em que restou comprovado, no caso concreto, que a exigência de tais certificações como requisitos habilitatórios não tiveram impactos relevantes quanto à competitividade nem quanto à vantajosidade da contratação.

15. Rememora que a diferença de preço entre a proposta da Hepta e o valor pelo qual a Resource foi contratada foi de apenas R\$ 0,60, o que demonstra que a exigência da certificação não impactou significativamente o custo final da contratação (peças 6, p. 1, e 20, p. 7).

16. Assim, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações propôs dar ciência ao Dnit que: *“ocorreu a exigência indevida da certificação ISO como critério de habilitação, sem a demonstração, de forma técnica e objetiva, de sua essencialidade para a execução do contrato, em afronta ao art. 5º da Lei 14.133/2021 (princípio da competitividade)”*.

II

17. A respeito, verifico que a Lei 14.133/2021 assim dispõe:

“Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

§ 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:

I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;

II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;

III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação”.

“Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

[...]

III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada” (grifou-se).

18. Em relação ao estatuto anterior de licitações, a nova norma guarda mais flexibilidade no tocante à exigência de certificações técnicas como requisitos de habilitação e classificação. Consoante Rafael Sérgio Lima de Oliveira (em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos:– Vol. 1, coordenado por Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima De Oliveira, Tatiana Camarão, p. 271):

“À luz do regime de habilitação da Lei nº 8.666/1993, havia uma discussão acerca da possibilidade de se impor a certificação voluntária como condição para a assinatura de um contrato público.

No regime de contratação governamental inaugurado com a Lei em comento, reputamos essa questão como superada. A Lei nº 14.133/2021, especialmente no § 6º do art. 17 e no art. 42, de forma cristalina, admite a possibilidade de exigência de certificação em licitação” (grifou-se).

19. Veja-se que a norma permite a exigência de certificação como requisito de habilitação em relação ao material e corpo técnico da licitante (art. 17, § 6º, inciso III).



20. Consoante o Inmetro, “certificação é um processo pelo qual uma terceira parte (organismo de certificação) avalia e verifica que um produto, serviço, processo ou sistema atende a determinados requisitos normativos ou regulatórios. A certificação é realizada com base em normas específicas e pode incluir auditorias, inspeções, ensaios e outros métodos de avaliação” (grifou-se, [https://www.tee.usp.br/noticia/inmetro-entenda-a-diferenca-entre-acreditacao-e-certificacao/#:~:text=Objetivo:,de%20produtos\)%2C%20entre%20outras](https://www.tee.usp.br/noticia/inmetro-entenda-a-diferenca-entre-acreditacao-e-certificacao/#:~:text=Objetivo:,de%20produtos)%2C%20entre%20outras), acesso em 29/4/2025).

21. Ora, a habilitação diz respeito ao “conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação”, exigindo-se dos candidatos demonstração das condições a) jurídica; b) técnica; c) fiscal, social e trabalhista; e d) econômico-financeira (art. 62 da Lei 14.133/2021).

22. Dessa forma, a exigência de certificação referente a material e corpo técnico enquadrar-se-ia no atendimento dos requisitos técnicos de habilitação, ou seja, na demonstração da capacidade de adequadamente executar o objeto do contrato.

23. Como exposto na obra antes mencionada (p. 271), essa certificação se enquadra nos requisitos técnico-profissional e técnico-operacional. Isso porque pode-se entender que os elementos da capacidade operacional de uma empresa, previstos no inciso III do art. 67 da Lei 14.133/2021, são mão de obra, equipamentos e tecnologia, os quais podem ser entendidos nos termos legais de “material” e “corpo técnico” a que se refere o art. 17, inciso III, da Lei 14.133/2021.

24. Assim, a exigência de certificação em relação a esses dois requisitos poderia ser entendida como a demonstração da capacidade técnica do quadro de pessoal integrada com a experiência organizacional da empresa e seus meios de produção. Ou seja, a sua própria capacidade operacional.

III

25. Feitas essas breves considerações, passo a analisar o caso concreto.

26. O objeto contratado consiste na prestação de serviços de sustentação de infraestrutura do ambiente tecnológico do Dnit, assim descrito no edital (peça 4, p. 27):

“A presente contratação visa auxiliar o órgão em diversas áreas técnicas e negociais, com profissionais que atuarão na manutenção e reparação de ativos, como equipamento computacionais, instalação, configuração e sustentação de softwares, todos pertencentes ao parque tecnológico do Dnit. Esta autarquia, assim como todo o governo federal, possui um grande volume de softwares e aplicações, os quais, diariamente, necessitam ser mantidos, com instalações, reinstalações, formatações, dentre outros procedimentos técnicos necessários ao bom funcionamento dos softwares do órgão. Além disso, é necessário a sustentação de todo o parque de hardware do Dnit, visando atender, aproximadamente, 4113 usuários, contando com uma quantidade massiva de computadores e notebooks, que também apresentam diversos defeitos técnicos pelas mais diversas causas possíveis”.

27. Já o parque computacional do Dnit foi assim definido (peça 37):

“aproximadamente 695 (seiscentos e noventa e cinco) máquinas virtuais (VMs), das quais 250 (duzentas e cinquenta) hospedam aplicações estratégicas essenciais para o funcionamento da Autarquia. Dentre essas aplicações, destacam-se os sistemas SIOR, SIAC, SUPRA e SEI. Em 2024, somente o Sistema SIOR arrecadou cerca de R\$ 1.126.206.534,00 (um bilhão, cento e vinte e seis milhões, duzentos e seis mil, quinhentos e trinta e quatro reais), o que equivale a uma média diária de R\$ 3.085.497,00 (três milhões, oitenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e sete reais).”

28. Consoante o subitem 4.8.4.1. do edital, foram exigidas como critério de habilitação as certificações NBR ISO/IEC, 9001, 20000, 27001 (peça 4, p. 35)

29. A controvérsia encontra-se na exigência simultânea das normas ISO 9001 e 20000, as quais, seguindo a representante, seriam redundantes.



30. A certificação ISO 9001, consoante o Inmetro, é o documento que demonstra a “implementação eficaz de um Sistema de Gestão da Qualidade, de acordo com os esforços da organização para implementar, manter e controlar processos, recursos e pessoas a fim de atender às demandas dos clientes com mais qualidade” (grifou-se).

31. A exigência dessa certificação foi assim justificada pelo Dnit (peça 37, p. 1):

“a presente licitação prevê a contratação de 4 (quatro) profissionais com a função de Desenvolvedor de Sistemas.

*Esses profissionais serão responsáveis pela criação e manutenção do ambiente DevOps [cultura que promove a colaboração entre todas as funções envolvidas no desenvolvimento e na manutenção do **software**], bem como pela implementação de práticas estruturadas para desenvolvimento, testes, implantação e monitoramento.*

Suas atividades incluirão o controle de versões, rastreabilidade e a redução de erros na entrega de aplicações, garantindo maior qualidade e eficiência nos processos de desenvolvimento e entrega de software do Dnit.

Diante dessa necessidade de adoção de documentação e processos padronizados voltados para a melhoria contínua de seus serviços, em especial, pela criação e manutenção dos ambientes DevOps e DevSecOps, a equipe de planejamento exigiu a certificação ISO 9001” (grifou-se).

32. A certificação ISO 20000, por sua vez, “define os requisitos necessários para que uma organização preste os seus serviços com um nível de qualidade aceitável para os seus clientes (internos ou externos)”, em conformidade com a abordagem de gestão por processos definida pela **IT Infrastructure Library (ITIL)**.

33. A justificativa para essa exigência no edital foi assim realizada:

“a ferramenta de ITSM atualmente utilizada é de propriedade do Dnit, a contratada deverá demonstrar capacidade para operar e integrar suas práticas a essa solução. Além disso, a empresa contratada deverá garantir o cumprimento dos Acordos de Nível de Serviço (SLA) estabelecidos, especialmente devido à presença de técnicos nas Superintendências distribuídas em todo Brasil com maior volume de ocorrências de atendimento, assegurando eficiência na gestão e resolução de incidentes.

Diante disso, a equipe de planejamento estabeleceu a certificação ISO 20000 como requisito para a futura contratada, assegurando que os serviços prestados estejam em conformidade com as melhores práticas da ITIL e suportados por ferramentas de IT Service Management (ITSM), forma como serão produzidos os produtos a serem entregues pela atividade empresarial da entidade” (grifou-se).

34. Quanto à possível sobreposição entre as duas certificações, a autarquia assim se posicionou:

“a ISO 9001 não aborda aspectos críticos de TI, como gestão de incidentes, níveis de serviço (SLA), mudanças em ambiente produtivo e governança de TI, que são elementos fundamentais na prestação de serviços tecnológicos.

Assim, a ISO 20000 não substitui a ISO 9001, pois, embora compartilhe conceitos de qualidade, seu foco é a gestão eficiente e integrada de serviços de TI, enquanto a ISO 9001 assegura que a empresa tenha uma estrutura sólida de gestão da qualidade aplicável a todas as suas áreas, incluindo aquelas não diretamente relacionadas à TI.

A exigência das certificações ISO 9001 e ISO 20000, em conjunto com a ISO 27001, não configura uma sobreposição desnecessária, mas sim uma abordagem complementar e estratégica para



garantir que a futura contratada atue com qualidade, segurança e conformidade em diferentes níveis, alinhada à criticidade do ambiente desta autarquia.

A ISO 9001 será aplicada para estruturar um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), abrangendo tanto a metodologia DevOps quanto a metodologia DevSecOps, promovendo padronização de processos, rastreabilidade, melhoria contínua e governança robusta.

A ISO 20000, por sua vez, assegurará a adoção das melhores práticas de gestão de serviços de TI (ITSM), garantindo a eficiência na prestação dos serviços, o cumprimento dos níveis de serviço (SLA) e a governança de TI alinhada aos objetivos estratégicos.

Em síntese, a combinação dessas certificações não apenas assegura a conformidade com padrões internacionais, mas também fortalece a governança, segurança e qualidade dos serviços prestados, garantindo que a futura contratada opere dentro dos mais elevados padrões exigidos para ambientes críticos de TI e tenha alinhamento estratégico com as melhores práticas do mercado” (grifou-se).

35. Dito isso, cabe considerar que, em princípio, as justificativas do Dnit para a exigência de ambas as certificações foram exercidas dentro do poder discricionário do gestor. Vislumbro espaço, pois, para a aplicação do princípio da deferência administrativa, nas palavras de Fabrício Motta (in MOTTA, Fabrício; HOHARA, I. P. . LINDB no Direito Público. 1ª. ed. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 2019. v. 10):

“Implica em ter um respeito em relação à decisão do gestor, sobretudo quando ela foi tomada diante da discricionariedade existente no caso concreto, evitando-se que o controlador ou juiz troquem decisões legítimas e ponderadas por aquelas que sejam de sua preferência pessoal e subjetiva, gerando invalidações que adentrem ao juízo de conveniência e oportunidade enfrentado pela Administração Pública”.

36. Posto isso, considerando os aspectos a seguir elencados, entendo que não é o caso de o TCU, no presente caso concreto, manifestar-se sobre o mérito da exigência das cumulativa de ambas as certidões.

37. Isso porque a exigência das duas certificações simultâneas não apresentou prejuízo em concreto ou afetou a competitividade do certame, pois ambas as empresas – a representante, sem a certificação ISO 9001, e a provisoriamente vencedora, com a certificação ISO 9001 – apresentaram propostas com valores praticamente idênticos.

38. Acompanho, pois, a unidade técnica quando afirma que “os fatos apresentados visam apenas salvaguardar seus interesses particulares, na medida em que restou comprovado, no caso concreto, que a exigência de tais certificações como requisitos habilitatórios não tiveram impactos relevantes quanto à competitividade nem quanto à vantajosidade da contratação” (grifou-se).

39. Quanto ao momento da exigência da apresentação das certificações, cabe destacar que a norma legal rege que ocorrerá quando da habilitação. Assim, sob esse aspecto, não há o que se questionar da conduta do Dnit.

40. É fato também que, caso se exigissem as certificações apenas da empresa vencedora, como requisito da celebração do contrato, seria possível evitar que as empresas incorressem em custos para a obtenção das certidões apenas para participar da licitação e, assim, seria aumentada a competitividade do certame.

41. Entretanto, a obtenção dessas certidões pelas empresas não é automática e pode demorar meses, de forma que, no caso concreto, entendo que as alegações do Dnit a respeito estão dentro do seu espaço de discricionariedade: “permitir que a contratada busque essas certificações apenas após a assinatura do contrato representaria um risco significativo à administração do Dnit, pois a licitante



poderia não conseguir se adequar dentro do prazo contratual, prejudicando a entrega dos serviços e comprometendo a continuidade das operações” (grifou-se).

42. Feitas essas considerações, entendo que a presente representação deve ser considerada improcedente.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1091/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.669/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Resource Americana Ltda (05.150.869/0001-36).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal:
 - 8.1. Giuseppe Giamundo Neto (234.412/OAB-SP), Christian Fernandes Gomes da Rosa (244.504/OAB-SP) e outros, representando Resource Americana Ltda;
 - 8.2. Lucinei Pereira Vilela (38.786/OAB-DF), representando Hepta Tecnologia e Informática Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 427/2024 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit),

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. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente; e

9.2. dar ciência deste acórdão ao representante e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1091-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.



JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 002.562/2020-0 [Aposos: TC 040.258/2023-8, TC 040.252/2023-0, TC 040.257/2023-1]

Natureza: Embargos de declaração (Recurso de Revisão)

Órgão: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Responsáveis: Altair Cardoso Rittes (210.760.730-34); Valdecir Marcos Rebelatto (023.325.419-69).

Representação legal: Leonardo Henriques Pedroza (79898/OAB-DF), representando Altair Cardoso Rittes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS. DESVIO DE FINALIDADE. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO DO RESPONSÁVEL PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA OU CARGO COMMISSIONADO. RECURSO DE REVISÃO. RETORNO DO BRITADOR PARA AS INSTALAÇÕES DA PREFEITURA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TENTATIVA DE REDISCUTIR O MÉRITO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. Altair Cardoso Rittes ao Acórdão 624/2025-Plenário. Por meio dessa decisão, o Colegiado negou provimento a recurso de revisão interposto pelo embargante, mantendo-se a irregularidade de suas contas, a condenação em débito, a multa e a inabilitação para exercício de cargo público ou função de confiança na administração pública federal.

2. Transcrevo a essência do recurso apresentado:

“V. DAS OBSCURIDADES, OMISSÕES, CONTRADIÇÕES E RAZÕES DE REFORMA

A. Da ausência de comprovação da notificação feita pelo órgão ambiental - Omissão Fundamenta o Ilustre Relator, para a manutenção da condenação, que não houve a devida comprovação da notificação feita pelo órgão ambiental.

Ocorre que no próprio Acórdão, o Eminent Relator pondera que foi justificado na fase interna da TCE a ausência de licença ambiental por parte do município.

Não havendo licenciamento ambiental, o município não tinha condições de operar o referido maquinário. As notificações informais se deram justamente para que o município não operasse na condição de ilegalidade.

A exigência de uma notificação escrita, parte do pressuposto de que o município precisaria descumprir a legislação ambiental, para receber uma notificação e apenas a partir daí firmar uma parceria com a pedreira privada, o que não se mostra razoável.

Nesse sentido, o Acórdão proferido se fundamenta na ausência de documentos que comprovem a notificação feita pelo órgão ambiental e não na ausência da licença por parte da prefeitura, ponto relevante que merece maiores esclarecimentos.

B. Da falta de um contrato escrito e válido - Contradição

O referido Acórdão se inicia com uma explicação do Eminente Relator sobre a natureza jurídica do instituto do comodato e da cessão de uso, demonstrando que aquilo que o embargante chama de contrato de comodato, na verdade trata-se de cessão de uso.

Nesse sentido, contribui instruindo o arcabouço legal ao qual a administração pública deve se submeter nesse tipo de procedimento.

Informa, após a exposição, que a despeito disso, não levará esse ponto em consideração no julgamento do mérito do presente processo, haja vista não ter sido o embargante ouvido acerca do ponto em tela.

Entretanto, em fundamentação posterior no âmbito do mesmo Acórdão, utiliza como um dos argumentos para a manutenção da condenação a falta de um contrato escrito e válido por todo o período em que o bem permaneceu na posse da Pedreira Rebelatto.

Ocorre que o referido contrato de comodato constante nos autos é o próprio instrumento jurídico que previa a permanência do britador na referida pedreira, cujo teor em sua cláusula 4ª dispunha sobre sua vigência temporal restrita ao mês de setembro de 2013, constando na mesma que as partes poderiam “renovarem se assim entenderem verbalmente”, que foi o que ocorreu à época, fato esse que pode ser facilmente comprovado pela continuidade do bem na pedreira por determinado tempo após o fim da vigência inicialmente prevista.

Em que pese, a excelente exposição do Relator, apontando que este não seria o instrumento jurídico adequado, consta no mesmo voto que tal ponto não seria levado em consideração por não ter tido o embargante oportunizado a se manifestar sobre tal.

Desta forma, o contrato existente nos autos serve como instrumento jurídico válido, haja vista seu teor, que respalda a permanência do britador por todo o período em que lá esteve, vindo o embargante a ser questionado sobre isso apenas no momento do Acórdão.

Entende-se portanto que houve contradição no sentido de não considerar o contrato como um instrumento jurídico válido, presente uma situação evidente de erro material e de fato, tendo em vista a própria argumentação de que a forma não seria levada em consideração.

Nesse sentido, preconiza a jurisprudência desta Egrégia Corte:

'O erro material apto a ser sanado por embargos de declaração não se confunde com a divergência de entendimento ou de interpretação a respeito da qualificação jurídica de atos e fatos analisados no processo. O erro material ocorre quando há dissonância entre a intenção do julgador e o que consta da parte dispositiva da decisão.

Acórdão 3587/2019-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER'

Destarte, resta configurada de forma inequívoca uma contradição entre a fundamentação e a parte dispositiva do referido Acórdão, haja vista que, ao fundamentar que apesar dos vícios do instrumento jurídico (contrato de comodato), este não seria levado em consideração por não ter tido o embargante oportunizado a se manifestar sobre tal, na decisão, nega a existência de um instrumento jurídico válido.

Pugna-se então pela reforma da decisão embargada, de modo a reconhecer a existência de um instrumento jurídico válido que deu respaldo à operação.

C. Da inexistência de evidências do pagamento das contrapartidas - Inovação - Obscuridade

O terceiro ponto abordado pelo Exmo. Relator para fundamentar o voto é a inexistência de evidências do pagamento das contrapartidas a que estava obrigada a mineradora, como por exemplo o fornecimento de brita.

Ocorre que tal fundamentação traz uma inovação substancial para o processo, surpreendendo o embargante, haja vista tal arcabouço probatório não ter sido solicitado em momento algum ao longo do processo, em especial no despacho acostado à peça 141, no qual o Exmo. Relator solicitou as informações que julgou necessárias para instruir a cognição processual, quais sejam: 'i) termo de incorporação ao patrimônio municipal do britador objeto do Convênio 950/2010, tendo em vista que o documento de peça 139, p. 12, é apócrifo e faz menção a outro maquinário, com características, cores e valores divergentes do que consta na nota fiscal de peça 8, p. 4. Na oportunidade, deve o responsável apresentar termo de nomeação da autoridade signatária do termo de incorporação; ii) notificações proferidas pelos órgãos ambientais ao município e licença ambiental concedida à Pedreira Rebelatto; iii) contrato de comodato firmado pelo município com a mencionada pedreira, indicando a data efetiva do início e do fim da cessão do

equipamento. O documento de peça 139, p. 19, é de 11/9/2013, produziu efeitos apenas no mês de setembro de 2013 e é anterior à lei municipal; e iv) data de eventual regresso do bem às instalações municipais.'

Tal ponto, além de obscuro, haja vista não ser possível compreender o porquê de constar na referida sentença, ainda viola diretamente o princípio da vedação à decisão surpresa, consagrado nos artigos 9º e 10 do Código de Processo Civil, que assegura que nenhuma decisão judicial pode ser proferida com base em fundamento a respeito do qual as partes não tenham tido a oportunidade prévia de se manifestar, ainda que se trate de matéria de ordem pública, cognoscível de ofício. Postulado importantíssimo que visa garantir o contraditório substancial, impedindo que qualquer das partes seja surpreendida por argumentos não debatidos no curso do processo, o que compromete substancialmente o direito de defesa e a paridade de armas.

Destarte, resta evidenciada a obscuridade, haja vista ser matéria estranha àquela cuja cognição se instruiu ao longo do processo.

D. Da ausência de estudos sobre alternativas à concessão de uso do bem a uma empresa privada específica - Inovação - Obscuridade

Ato contínuo, o Ilustre Relator fundamenta como um ponto de cognição da decisão a ausência de estudos sobre alternativas à concessão de uso do bem a uma empresa privada específica.

Assim como no ponto anteriormente abordado, tal argumento utilizado para fundamentar a manutenção da condenação inova substancialmente, apontando como um dos motivos para manutenção da decisão recorrida uma prova que não foi solicitada em momento algum ao longo do processo, em especial no despacho acostado à peça 141, já mencionado anteriormente.

Se faz confusa a compreensão de uma decisão que se fundamenta em argumentos que não foram levantados ao longo da fase instrutória do processo, ato que inclusive, viola o princípio da vedação à decisão surpresa, da paridade de armas e da ampla defesa, conforme já mencionado anteriormente.

Portanto, evidencia-se a obscuridade, haja vista ser matéria estranha àquela cuja cognição se instruiu ao longo do processo.

E. Da falta de evidências de retorno do britador às dependências do município - Omissão - Contradição

Como último ponto de sua fundamentação, o Ilustre Relator argumenta a falta de evidências de retorno do britador às dependências do município.

Ao longo de seu voto, pondera que, in verbis:

'Indagado sobre a data de regresso do bem às instalações da prefeitura, tanto o recorrente quanto o poder público local não souberam precisar o momento, mas acreditam que a restituição tenha ocorrido em meados do mês de julho de 2016. O recorrente apresenta fotos de um britador no pátio da prefeitura.

[...] A despeito disso, não há evidências de que este seja o equipamento adquirido com recursos do convênio. De acordo o número de patrimônio mostrado nas imagens (3965), trata-se de britador móvel em ferro, na cor cinza e vermelho, da marca CCM e com 2 eixos (características compatíveis com o equipamento adquirido com recursos do convênio).'

Ocorre que o poder público forneceu justificativa de cumprimento do objeto (Peça 155), a qual foi acostada pelo embargante, informando que, in verbis:

'o equipamento objeto deste convênio encontra-se devidamente registrado no patrimônio do município sob código nº. 3965, conforme Termo de Responsabilidade e fotos do número de patrimônio e publicidade do Governo Federal já anexado ao processo.

Enviamos fotos do Britador Móvel estacionado no pátio da Garagem do Setor de Obras da Prefeitura sendo que o mesmo após o vencimento da cessão de uso, voltou para o pátio da Garagem e continuou sendo utilizado como era antes da cessão de uso a Pedreira Rebelatto, utilizando-se de pedreiras de beira de estrada.

Segue fotos e demais documentos pertinentes ao patrimônio e a localização do bem na garagem do município.'

Portanto, resta comprovado, com um documento do próprio poder público local, inclusive com fotografias anexadas, que se trata do mesmo britador objeto do convênio e portanto, restando ainda evidenciado seu retorno às instalações da prefeitura.

Nesse sentido, importante ressaltar que o documento que afirma ser o mesmo britador objeto de convênio e que este retornou às instalações da prefeitura é assinado pelo atual Prefeito, qual seja, o Sr. Thyago Wanderlan Gnoatto Gonçalves.

É pacífico que a palavra do gestor público é dotada de fé pública, razão pela qual, necessitaria o Eminent Relator ter se debruçado acerca do fato de o documento que elucida as questões supracitadas ser assinado pelo atual prefeito, que frise-se, é rival histórico do embargante. Nesse sentido, preconiza a jurisprudência desta Egrégia Corte:

'As declarações expedidas por órgão público, assinadas por agente público com competência para tanto, têm fé pública e, portanto, relevante valor probatório. Acórdão 2664/2014-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN'

Destarte, o referido Acórdão é omissivo e contraditório ao não analisar a fé pública da afirmação documentada pelo atual prefeito de que se trata do mesmo britador objeto do presente convênio e que este retornou às instalações da prefeitura, e ao não reconhecer tal documento como prova de que se trata do mesmo britador, necessitando portanto, que tal ponto seja analisado, reformando a presente decisão.

F. Da inexistência de Dano ao Erário - Omissão

Consoante se depreende da defesa do embargante, o mesmo alega que, in verbis, 'A partir do recebimento dos recursos, o britador foi devidamente adquirido, incorporado ao patrimônio do Município e utilizado na manutenção de estradas vicinais, de modo que, tendo a prefeitura a propriedade do bem, não há de se falar em dano ao erário, tendo em vista que os valores compõem o patrimônio da prefeitura.'

Nesse sentido, tendo o atual gestor, dotado de fé pública, afirmado ser o mesmo britador objeto de convênio e que este retornou às instalações da prefeitura, haveria a descaracterização do dano ao erário.

Condenar o embargante ao pagamento de um bem que foi adquirido, existe no escopo de bens da prefeitura e está patrimoniado, além de passível de futuras indenizações, quando se reconhecido o arcabouço probatório, ainda poderia se configurar enriquecimento ilícito da administração pública em detrimento de um particular.

Ocorre que a referida decisão não se debruça sobre a inexistência de dano ao erário, apontando apenas que não houve desproporcionalidade nas sanções aplicadas.

Portanto, imperiosa a manifestação do Ilustre Relator acerca da não caracterização do dano ao erário, conforme suscitado pelo embargado na fase recursal.

G. Do Parecer da Unidade técnica não ter sido integrado às razões de decidir

Conforme se depreende da peça 157, a unidade técnica desta Egrégia corte entendeu que, in verbis, 'os novos elementos apresentados pelo recorrente elidem a irregularidade apontada quanto a um possível desvio de finalidade na utilização do maquinário adquirido com recursos federais.'

No mesmo sentido, o Ministério Público junto ao TCU, por duas ocasiões apresentou parecer favorável ao embargante, no sentido de dar provimento ao recurso de revisão, tendo apontado inclusive, que levou em conta a defesa do mesmo para tal, conforme se depreende da peça 140.

Apesar de ambos não serem vinculativos, ter um parecer favorável produzido por uma área técnica especializada, cumulado com dois pareceres favoráveis do órgão responsável por fiscalizar a lei confere força ao arcabouço probatório trazido pelo autor, razão pela qual considera-se o presente Acórdão contraditório.

VI. DOS PEDIDOS

Ex positis, requer a V. Exa. seja admitido os presentes embargos, conferindo-o efeitos infringentes (modificativos), a fim de reformar o Acórdão 624/2025, para no final, dar provimento ao recurso de revisão, tornando sem efeito o Acórdão 799/2023, julgando regular a presente tomada de contas especial, dando-se quitação a Altair Cardoso Rittes, em consonância com o arcabouço probatório, a jurisprudência e legislação pertinente, bem como a avaliação da unidade técnica especializada e do MPTCU como medida de inteira justiça.”

3. O embargante teve ciência da decisão recorrida em 11/4/2025. O recurso foi protocolado no mesmo dia.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, conheço do recurso em apreço, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade.

2. Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. Altair Cardoso Rittes, ex-prefeito de Dionísio Cerqueira/SC por dois mandatos (de 1º/1/2009 a 31/12/2016), ao Acórdão 624/2025-Plenário. Por meio dessa decisão, o Tribunal negou provimento ao recurso de revisão interposto pelo embargante, mantendo-se, em seus exatos termos, o Acórdão 799/2023-Plenário, que julgou irregulares as contas do recorrente e da empresa conhecida como Pedreira Rebelatto (Valdecir Marcos Rebelatto – ME), condenou-os solidariamente em débito (R\$ 268.520,00, abatidas as quantias ressarcidas ao final da vigência do ajuste), aplicou-lhes multas individuais de R\$ 50.000,00 e inabilitou o ex-prefeito para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal pelo prazo de 5 anos.

3. Originariamente, este processo cuidou de tomada de contas especial instaurada pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Regional em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 950/2010, firmado entre o extinto Ministério da Integração



Nacional e o Município de Dionísio Cerqueira/SC, tendo por objeto a aquisição de um britador móvel para recuperação e manutenção de estradas vicinais.

4. O ajuste foi firmado no valor de R\$ 275.000,00, sendo R\$ 269.500,00 à conta do poder concedente e R\$ 5.500,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 14/12/2010 a 18/5/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas encerrando-se em 18/6/2012.

5. Após a apresentação da prestação de contas, a área técnica do poder concedente realizou inspeção **in loco** em novembro de 2014 e constatou que o britador estava instalado em uma pedreira particular, operada pela empresa Pedreira Rebelatto (Valdecir Marcos Rebelatto – ME). Entendeu o ministério que restou caracterizado o desvirtuamento dos objetivos do convênio e, por isso, promoveu a glosa da totalidade dos recursos repassados e instaurou a devida tomada de contas especial.

6. Remetido o processo ao TCU, esta Corte promoveu a citação do ex-prefeito Altair Cardoso Rittes e da Pedreira Rebelatto (Valdecir Marcos Rebelatto – ME), beneficiária do equipamento. Ao recorrente foi imputada a seguinte conduta: “*autorizar ou permitir a utilização do britador objeto do Convênio 00950/2010 (Siafi 749326) em pedreira particular*”.

7. O débito foi calculado da seguinte forma: considerando que o equipamento custou R\$ 274.000,00, conforme nota fiscal (peça 18, p. 4), e mantendo-se a proporção original entre o aporte federal e a contrapartida, chega-se ao montante de R\$ 268.520,00 ($= R\$ 274.000,00 / R\$ 275.000,00 * R\$ 269.500,00$).

8. Não houve interposição de recurso de reconsideração.

9. No recurso de revisão, o sr. Altair Cardoso Rittes trouxe as seguintes questões: i) violação ao contraditório e à ampla defesa, pois inexistia nos autos comprovante de sua notificação e não foram analisadas as justificativas apresentadas ao poder concedente; ii) prescrição; iii) desproporcionalidade das sanções; e iv) ausência de responsabilidade pela irregularidade, visto que não era o fiscal do contrato, nem o gestor diretamente responsável pelo acompanhamento do objeto adquirido com recursos do convênio.

10. Posteriormente, em memorial alegou que: i) o britador foi incorporado ao patrimônio municipal, de modo que o TCU seria incompetente para processar o feito; ii) a decisão recorrida não especificou qual seria a conduta do prefeito geradora do dano ao Erário; iii) os órgãos ambientais determinaram a extração de matéria-prima em pedreiras e cascalheiras com licença ambiental, sendo a Pedreira Rebelatto a única que detinha autorização; iv) para formalizar a cessão do equipamento, foi assinado contrato de comodato, que previa a remuneração do município em britas de todas as bitolas, rachões, pedras de calçamentos e assemelhados; e v) o contrato de comodato do britador encontra fundamento na Lei Municipal 4.371/2014, que autorizou a cessão de bens móveis e imóveis de propriedade do município para empresas instalarem ou ampliarem suas atividades na cidade.

11. Na decisão recorrida, o Tribunal entendeu que: i) inexistia a nulidade por violação ao contraditório e à ampla defesa, pois, a despeito da revelia, o ofício de citação foi encaminhado para o endereço profissional do embargante, que compareceu aos autos para solicitar prorrogação de prazo para apresentação das alegações de defesa; ii) a defesa apresentada na fase interna da TCE informava basicamente que esse gestor providenciaria o retorno do equipamento para as dependências da prefeitura; iii) à luz da Resolução 344/2022, não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória; iv) a multa foi de aproximadamente 10% do máximo permitido e a inabilitação foi fixada no mínimo legal, inexistindo desproporcionalidade; v) o recorrente praticou diversos atos de gestão, sendo o signatário do termo de convênio, do contrato de fornecimento da britadeira, da autorização de pagamento à fornecedora e dos documentos da prestação de contas; vi) para que seja afastada a competência do TCU, é pressuposto indispensável que haja a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, isto é, que haja a aprovação da prestação de contas, o que não ocorreu no caso concreto; vii) a decisão recorrida especificou sua conduta irregular, qual seja, autorizar ou permitir a utilização do britador objeto do Convênio 00950/2010 em pedreira particular; viii)

inexistem evidências das supostas notificações feitas pelos órgãos ambientais ao município em razão do uso do britador; ix) não se sabe exatamente a data de início e fim da concessão de uso à Pedreira Rebelatto, pois, apesar de haver contrato de cessão do bem de 11/9/2013 a 30/9/2013, há manifestações do embargante afirmando que essa pedreira esteve na posse do bem de novembro de 2014 a julho de 2016; x) as fotos do britador mostradas no recurso de revisão dizem respeito a um bem adquirido em 13/6/2013 pelo valor de R\$ 235.000,00, incompatíveis com a data de aquisição (27/10/2011) e o valor do equipamento objeto do ajuste (R\$ 274.000,00); e xi) não há nenhuma evidência de que a empresa tenha fornecido, de forma gratuita e como contrapartida à concessão do bem público, britas de todas as bitolas, rachões, pedras de calçamentos e assemelhados.

12. Insatisfeito com o deslinde processual, o sr. Altair Cardoso Rittes opôs embargos de declaração, por meio dos quais alegou os seguintes vícios: i) omissão: o recorrente argumenta que o acórdão se equivoca ao fundamentar a condenação na ausência de comprovação de notificação do órgão ambiental, quando a própria decisão reconheceu a ausência de licença ambiental por parte do município; ii) contradição: o Tribunal fundamentou a condenação na falta de um contrato escrito e válido de concessão de uso, mas o instrumento foi juntado aos autos; iii) obscuridade: a ausência de evidências do pagamento das contrapartidas pela mineradora (como o fornecimento de brita) consiste em fundamento novo e viola o princípio da vedação à decisão surpresa; iv) omissão e contradição: afirma que a decisão embargada não considerou documento do poder público local, assinado pelo atual prefeito, que comprova o retorno do equipamento ao poder público; v) omissão: o Tribunal desconsiderou a informação de que o britador foi adquirido, incorporado ao patrimônio do município e utilizado na manutenção de estradas vicinais; e vi) contradição: a decisão do TCU contrariou os pareceres precedentes, que pugnavam pelo provimento do recurso de revisão.

13. Como se percebe, o embargante pretende rediscutir o mérito do julgado, o que é incabível em face da estreita via recursal escolhida. Ainda que fosse possível reexaminar as questões postas, melhor sorte não o assistiria.

14. Em linhas gerais, foram identificadas muitas inconsistências nas manifestações do embargante, em especial quanto à localização atual do bem e ao período em que este permaneceu na posse da Pedreira Rebelatto. Diante disso, como ponderei na deliberação recorrida, não se pode afirmar que houve a efetiva incorporação do bem ao patrimônio do município e a consequente utilização na manutenção de estradas vicinais.

15. Na prestação de contas, mais precisamente na justificativa de cumprimento do objeto, o embargante afirmou que o britador foi utilizado diretamente pela prefeitura de novembro de 2011 (data da aquisição) a novembro de 2014 (mês da inspeção do poder concedente) na manutenção de estradas vicinais. A partir desta última data, informa que deslocou o equipamento para a Pedreira Rebelatto.

16. Esse documento é de 6 de julho de 2016, tendo o embargante afirmado que retomaria a posse do equipamento, como pode ser visto na seguinte passagem (peça 21, p. 2):

“Contudo, gostaríamos de informar que ainda nesta semana estaremos retirando o Britador Móvel desta Pedreira particular e estaremos deslocando-o para o pátio do Setor de Obras e Infraestrutura, onde se fará os serviços de britagem e depósito provisório do material até que se defina um novo local, ou até mesmo, que se volte a realizar a britagem da matéria prima no próprio local de execução dos trabalhos, como foi realizado entre o mês de novembro de 2011 a novembro de 2014, data em que foi transferido o britador para a pedreira Rebelatto.”

17. Tais informações não podem ser confirmadas. O contrato que justifica a concessão do bem foi assinado em 11/9/2013 e previa que essa máquina permaneceria na posse da mineradora privada até 30/9/2013. Havia a possibilidade de o acordo ser prorrogado verbalmente – e é nisso que o embargante se apegua –, mas não se pode conceber uma gestão pública marcada pela informalidade, sobretudo porque, de acordo com o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (vigente na época), é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto



pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a R\$ 4.000,00, feitas em regime de adiantamento.

18. Se o britador foi devolvido, não se teve o cuidado de lavrar termo de recebimento do bem.
19. As fotos do equipamento mostradas no recurso de revisão dizem respeito a um bem adquirido em 13/6/2013 pelo valor de R\$ 235.000,00, incompatíveis com a data de aquisição (27/10/2011) e o valor do equipamento objeto do ajuste (R\$ 274.000,00).
20. O atual prefeito de Dionísio Cerqueira/SC, Thyago Wanderlan Gnoatto Gonçalves, afirmou que *“o equipamento objeto deste convênio encontra-se devidamente registrado no patrimônio do município sob código nº. 3965, conforme Termo de Responsabilidade e fotos do número de patrimônio e publicidade do Governo Federal já anexado ao processo”*. Ocorre que as fotos e o número de patrimônio dizem respeito ao equipamento adquirido em 13/6/2013 pelo valor de R\$ 235.000,00, ou seja, não esclarece o paradeiro do equipamento adquirido com recursos do convênio.
21. Ao contrário do que afirma nos embargos, o documento produzido pelo poder público local foi considerado, embora não tenha sido acolhido. Escapa da presunção de veracidade dos atos administrativos a identificação de que as alegações formuladas são inverossímeis ou estão em contradição com prova dos autos – hipótese do caso concreto.
22. No plano de trabalho aprovado, o embargante justificou que o britador seria utilizado para melhorar a qualidade de vida da população regional, por meio de benfeitorias nas estradas, facilitando o deslocamento e o escoamento da produção. Ao ceder o equipamento a uma empresa particular, justificou que o município fora notificado por órgãos ambientais e que haveria interesse público na medida, pois, em troca, o ente local receberia britas de todas as bitolas, rachões, pedras de calçamentos e assemelhados.
23. Não é verossímil que um órgão público promova notificações informais e que essas comunicações sejam utilizadas pelo embargante na tomada de decisão para transferir a posse de um bem público a um particular. Em outras palavras, não se questiona a ausência de licença ambiental, mas como uma decisão importante foi tomada após uma conversa informal. Como expus na deliberação recorrida,
“Na administração pública, a tomada de decisão deve ser lastreada em evidências concretas dos seus pressupostos, a exemplo de eventual notificação pelos órgãos ambientais, como forma de garantir a transparência, a responsabilidade e a rastreabilidade das ações dentro de uma organização. Isso é especialmente importante em instituições públicas, onde a documentação adequada das decisões é crucial para a prestação de contas e para a auditoria dos processos.”
24. No recurso de revisão, o embargante afirmou que haveria interesse público na concessão de uso do britador, pois, como contrapartida, o município receberia sem custos o produto do desmonte das pedras. De fato, essa previsão está contida na cláusula segunda do “contrato de comodato” assinado em 11/9/2013, **verbis**:
“Cláusula segunda. A contratante pagará à contratada o valor de R\$ 70,00 pelo preço de hora máquina trabalhada, sendo que esses valores o município receberá em pedras, quais sejam, britas de todas as bitolas, bem como rachões para foças [sic], pedras de calçamentos e assemelhados.”
25. Ao examinar a questão, encontrei evidências de compra (onerosa, portanto) de brita junto à Pedreira Rebelatto em ao menos duas oportunidades, uma em janeiro de 2014, outra em março de 2016. Não se sabe exatamente se nessas datas o britador estava sendo utilizado pela empresa privada, mas, se considerarmos a afirmação feita pelo embargante na justificativa de cumprimento do objeto (peça 17, p. 2), o britador estava em posse da contratada no mês de março de 2016.



26. Em paralelo, não há evidências de um único recebimento de material como contrapartida à utilização do britador pela empresa privada.

27. Transcrevo as considerações que fiz na deliberação embargada:

“50. Ainda que se admita que o bem permaneceu por quase três anos na posse de uma pedreira privada (de setembro de 2013 a julho de 2016), é importante frisar que quase todo esse tempo transcorreu sem um instrumento jurídico assinado entre as partes. Por sinal, não há nenhuma evidência de que a empresa tenha fornecido, de forma gratuita e como contrapartida à concessão do bem público, britas de todas as bitolas, rachões, pedras de calçamentos e assemelhados.

51. Há evidências em sentido contrário (peça 10, p. 6/7). Em 29/1/2014, o Município de Dionísio Cerqueira/SC publicou o Pregão Presencial 14/2014 destinado à aquisição de materiais de construção, como cimento, areia, brita, tábuas, entre outros. Menos de um mês depois (25/2/2014), o item relativo ao fornecimento de brita nº 2 foi adjudicado a Valdecir Marcos Rebelatto – ME, razão social da Pedreira Rebelatto, ao preço de R\$ 7.800,00. No mesmo dia, o certame foi homologado e houve a emissão de nota de empenho.

52. Esse mesmo insumo também foi adquirido em outro certame realizado pelo município (Pregão Presencial 25/2016), homologado em 15/3/2016, ou seja, durante o período em que o britador continuava na posse da pedreira privada.

53. Com isso, a meu ver, não foi possível assegurar a vantajosidade para o poder público na concessão de uso do britador. Ainda que a transferência do bem seja vista como uma iniciativa para fomentar a economia local, no caso concreto, é inequívoco que uma específica empresa privada foi beneficiada em detrimento de outras – ou até mesmo do poder público municipal, que possuía o equipamento e, mesmo assim, se viu forçado a adquirir brita no mercado.”

28. Como se percebe, essas considerações foram feitas para rebater o argumento de que haveria interesse público na concessão de uso do britador por empresa particular. Inexiste, portanto, inovação, tampouco violação ao princípio da vedação à decisão surpresa.

29. Por fim, não caracteriza contradição apta a ensejar o acolhimento de embargos de declaração a existência de eventuais divergências entre as conclusões do auditor, da unidade instrutiva, do Ministério Público junto ao TCU, do relator e do Tribunal. A contradição a ser combatida pela via dos embargos deve ser aquela interna ao julgado. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 1.566/2015-Plenário, 69/2022-Plenário e 3.035/2015-Plenário.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1092/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.562/2020-0.

1.1. Apensos: 040.258/2023-8; 040.252/2023-0; 040.257/2023-1

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Recurso de Revisão)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Altair Cardoso Rittes (210.760.730-34); Valdecir Marcos Rebelatto (023.325.419-69).



- 3.2. Recorrente: Altair Cardoso Rittes (210.760.730-34).
4. Órgão: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Leonardo Henriques Pedroza (79898/OAB-DF), representando Altair Cardoso Rittes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo sr. Altair Cardoso Rittes ao Acórdão 624/2025-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 embargos de declaração opostos pelo sr. Altair Cardoso Rittes para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1092-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 017.309/2024-7

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda.

Representação legal: Alex Vicentini Lelis, representando o Ministério da Fazenda.

SUMÁRIO: AUDITORIA FINANCEIRA INTEGRADA COM CONFORMIDADE. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. EXERCÍCIO DE 2024.

DISTORÇÕES DE VALOR. VALORES INCORRETOS NA ESTIMATIVA DE PROVISÕES PARA INDENIZAÇÕES DA UNIÃO AO SETOR SUCROALCOOLEIRO. VALORES DE TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS EXCLUÍDOS INDEVIDAMENTE. DISTORÇÕES DE CLASSIFICAÇÃO, APRESENTAÇÃO OU DIVULGAÇÃO. VALORES DE REDUÇÃO DE PROVISÕES CLASSIFICADOS INCORRETAMENTE. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES RELEVANTES EM NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE POLÍTICA DE DESCONTOS EM TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS. DEFICIÊNCIA SIGNIFICATIVA DE CONTROLE INTERNO. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. APROVAÇÃO DE CERTIFICADO DE AUDITORIA. APENSAMENTO.

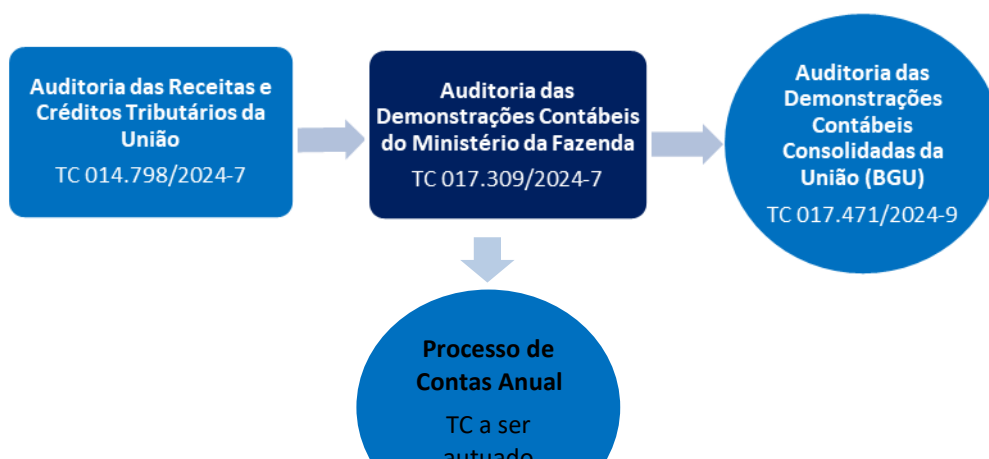
RELATÓRIO

Transcrevo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas – AudFinanceira (peça 203):

“1. APRESENTAÇÃO

1. A Constituição Federal de 1988 (CF) atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (art. 71, I), e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração federal direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal (art. 71, II).
2. Adicionalmente, a CF estabelece que compete ao TCU realizar, por iniciativa própria, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (art. 71, IV).
3. Em razão dessas atribuições constitucionais, o Tribunal realizou auditoria financeira integrada com conformidade nas Demonstrações Contábeis individuais do Ministério da Fazenda, relativas ao exercício de 2024.
4. Os resultados deste trabalho incluem o presente relatório e o certificado de auditoria, que subsidiarão, conforme previsto no art. 16, II, da Decisão Normativa-TCU 198/2022, a formação da opinião de auditoria sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU) de 2024 (TC 017.471/2024-9), a qual fundamentará a emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, nos termos do art. 71, I, da CF. Também comporão o processo de prestação de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento, nos termos do retromencionado art. 71, II, da CF e do art. 9º, III, e do art. 50, II, ambos da Lei 8.443/1992.

Figura 8– Conexão entre os trabalhos de Auditoria das Demonstrações Contábeis do MF e do BGU



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

5. Além desta seção, o relatório está organizado como a seguir: a seção 2 contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que ajudam na compreensão do relatório; a seção 3 apresenta os achados de auditoria com as respectivas conclusões e propostas de encaminhamento; a seção 4 descreve as deficiências significativas de controle interno identificadas; a seção 5 traz uma síntese do monitoramento das recomendações ou determinações feitas em auditorias anteriores, cujas análises detalhadas estão no Apêndice B; a seção 6 aborda os assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria; a seção 7 traz as conclusões da auditoria; a seção 8 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe, já contemplando os comentários de gestores analisados pela equipe de auditoria no Apêndice A. O Apêndice C fornece informações sobre a cobertura de auditoria do trabalho. Ao final, encontram-se as listas de siglas, figuras e tabelas contidas no relatório.

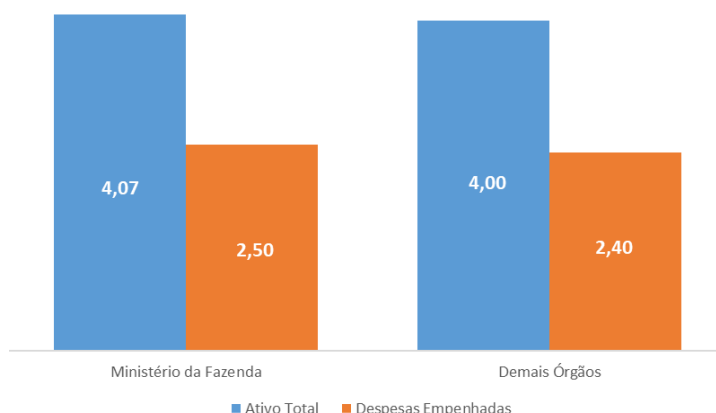
1. INTRODUÇÃO

6. Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas contas do Ministério da Fazenda relativas ao exercício de 2024, autorizada pelo Acórdão 2.524/2023-TCU-Plenário (TC 037.770/2023-3), sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.
7. O art. 16, II, da DN-TCU 198/2022 e a Portaria-TCU 52/2024 definem o Ministério da Fazenda como uma das UPC significativas do BGU, atribuindo ao TCU, com fundamento no art. 14, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 84/2020, a responsabilidade por certificar as suas contas.
8. Assim, além de subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, nos termos do art. 71, I, da CF/88, o presente relatório e o certificado de auditoria comporão o processo de prestação de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento pelo Tribunal, nos termos do art. 71, II, da CF/88 e do art. 9º, III, e do art. 50, II, ambos da Lei 8.443/1992.

1.1. Visão geral do objeto

9. As demonstrações contábeis examinadas na presente auditoria integram a prestação de contas dos administradores do Ministério da Fazenda, conforme estabelecido no art. 8º, II, da Instrução Normativa-TCU 84/2020. Devem ser apresentadas juntamente com o relatório de gestão, que fornece informações sobre governança, estratégia e desempenho, metas e resultados na geração de valor público entre outras informações relevantes do processo de gestão dos responsáveis.
10. O Ministério da Fazenda disponibiliza as demonstrações contábeis no seu site oficial. Essas demonstrações são elaboradas a partir de informações obtidas do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e incluem o Balanço Patrimonial (BP), a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), o Balanço Orçamentário (BO), o Balanço Financeiro (BF) e as Notas Explicativas.
11. Há a composição do Ministério da Fazenda enquanto Órgão e Órgão Superior (detalhadas no Item S - Composição do Órgão e Órgão Superior das Notas explicativas às demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2024). Foram auditadas as Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda enquanto Órgão.
12. A relevância do Ministério da Fazenda, do ponto de vista da materialidade quantitativa, isto é, pelo volume de recursos sob sua gestão, é demonstrada na Figura a seguir:

Figura 9 – Ativo total e despesas empenhadas da União em R\$ trilhões



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi Operacional.

13. Como demonstrado na Figura 2, o Ministério da Fazenda detém um ativo total de R\$ 4,07 trilhões, o que corresponde a 50% do ativo total da União, o qual, segundo as demonstrações consolidadas, alcançou a marca de R\$ 8,07 trilhões em dezembro de 2024. No que tange ao aspecto orçamentário, o Ministério da Fazenda empenhou um valor de R\$ 2,50 trilhões no exercício de 2024. Este montante representa 51% da despesa total empenhada pela União, que, de acordo com as mesmas demonstrações consolidadas, totalizou o montante de R\$ 4,93 trilhões.
14. A magnitude do volume de bens e direitos e do orçamento sob a gestão do Ministério da Fazenda é justificada pela sua missão, conforme definida no Mapa Estratégico 2023-2027, que é formular, implementar e gerir políticas e reformas econômicas para o desenvolvimento e crescimento econômico, fomento da produtividade, com equilíbrio das contas públicas, equidade fiscal e social, proteção da sociedade e a mitigação dos efeitos adversos das mudanças climáticas.
15. A relevância financeira do Ministério da Fazenda também se deve ao fato de a Dívida Pública Federal, incluindo a dívida mobiliária interna e externa, no montante de R\$ 9,82 trilhões, estar registrada no passivo de curto prazo (R\$ 1,80 trilhão) e de longo prazo (R\$ 8,01 trilhões), além de provisões, que totalizam R\$ 995,84 bilhões, que se incluem estimativas para perdas prováveis com demandas judiciais e administrativas (R\$ 459,89 bilhões).

1.2. Objeto, objetivos e escopo da auditoria

16. O objeto da auditoria é a posição patrimonial, financeira, a execução orçamentária e outros elementos que são avaliados, mensurados, reconhecidos e apresentados nas Demonstrações Contábeis do MF, compreendendo os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro em 31 de dezembro de 2024 e a respectiva Demonstração das Variações Patrimoniais para o exercício findo nessa data, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, bem como as notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.
17. A auditoria teve por objetivo, consoante ao estabelecido no § 4º, I e II, do art. 14 da IN-TCU 84, de 2020, obter segurança razoável para expressar conclusões sobre se as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes:
 - a) a posição patrimonial, financeira e orçamentária do MF em 31/12/2024;
 - b) o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nesta data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público; e
 - c) se as transações e os atos de gestão relevantes subjacentes às referidas demonstrações contábeis estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que orientam a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.



1.3. Não escopo

18. A auditoria não abrangeu a aplicação, na ponta, dos recursos financeiros transferidos pela União aos Entes Federados por meio dos seguintes fundos: Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).
19. Essas exclusões foram determinadas com base na competência constitucional e legal do TCU. De acordo com a Constituição Federal e a legislação vigente, a responsabilidade pela fiscalização da aplicação dos recursos transferidos aos Estados e Municípios, como os provenientes do FPE e do FPM, recai sobre os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, conforme o caso. O TCU tem a competência de fiscalizar a União e suas entidades, assegurando que os repasses sejam realizados de acordo com as normas e regulamentos federais, mas não se estende à aplicação final desses recursos pelos entes subnacionais.
20. Com relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), também não foram avaliadas as aplicações dos recursos transferidos, ainda que nos casos de complementação por parte da União.

1.4. Metodologia e limitações inerentes à auditoria

21. A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com as normas internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), e com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica de Auditoria (NBC TASP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), aplicáveis no contexto do trabalho. Nenhuma limitação foi imposta aos exames.
22. Tais normas exigem o cumprimento de exigências éticas, o exercício de julgamento e ceticismo profissionais, a aplicação do conceito de materialidade e a identificação e a avaliação de riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis auditadas ou de não conformidade relevante nas transações subjacentes, independentemente se causados por erro ou fraude.
23. As referidas normas também exigem a definição e a execução de procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos, a fim de se obter segurança razoável, mediante evidência de auditoria suficiente e apropriada, para suportar as conclusões em que se fundamenta a opinião de auditoria. Conforme exigido pelas NAT, item 52, e pela ISA/NBC TASP 220/ISSAI 2220, item 14, a equipe de auditoria possui coletivamente a competência e as habilidades necessárias.
24. O trabalho observou ainda a DN-TCU 198/2022, os Termos do Trabalho de Auditoria (peça 4) e a Estratégia Global de Auditoria. Os procedimentos de auditoria incluíram inspeção documental, confirmação externa de saldos e transações, recálculo, procedimentos analíticos, indagações, inclusive por escrito (ofícios de requisição), e o uso de técnicas assistidas por computador para examinar populações inteiras de transações e de amostragem estatística para testes de controle e de conformidade.
25. Conforme exigido pelo art. 22 da DN-TCU 198/2022, a Tabela 1 apresenta os referenciais, percentuais e valores de materialidade adotados na auditoria.

Tabela 14 - Níveis de Materialidade revisados

em: R\$ bilhões

Referencial: Ativo Total em 31/12/2024		4.056,38
Materialidade global (ou de planejamento) – MG	60,84	1,5% do referencial
Materialidade para execução da auditoria – ME	30,32	50% da MG
Limite para acumulação de distorções - LAD	1,82	3% da MG

Fonte: elaborado pela equipe da auditoria com base em dados do Siafi Operacional.

26. A Materialidade Global (**MG**) é utilizada como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, em relação às demonstrações contábeis como um todo. É o limite que, se ultrapassado, causará modificação (ressalva, adversa ou abstenção) na opinião de auditoria.

27. A Materialidade para Execução (**ME**) foi o parâmetro utilizado para selecionar os saldos contábeis e as classes de transações significativas que compuseram o escopo do trabalho.
28. O Limite para Acumulação de Distorções (**LAD**) representa o valor abaixo do qual as distorções de valor foram consideradas claramente triviais, e não foram acumuladas para avaliação em conjunto, salvo se não consideradas claramente triviais quando julgadas com base em critério de natureza ou circunstâncias.
29. Além desses limiares de materialidade, foi determinado um limite de distorção tolerável (**DT**), conforme a regra $LAD \geq DT \leq ME$, para fins de determinação da extensão dos testes substantivos e como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções, individualmente ou em conjunto, em relação a classes específicas de transações, saldos contábeis ou divulgações.
30. Conforme exigido pelas normas de auditoria, as distorções detectadas durante a auditoria foram comunicadas e discutidas com a administração (peças 82, 187, 188 e 189) antes do encerramento do exercício no Siafi, de forma a possibilitar a realização de ajustes tempestivos antes do encerramento das demonstrações contábeis do exercício; as distorções não corrigidas foram comunicadas aos responsáveis pela governança (peças 194 e 195).
31. A administração confirmou o cumprimento de suas responsabilidades, conforme estabelecidas nos Termos do Trabalho de Auditoria (peça 4), por meio de representação formal (peça 191).
32. Devido às limitações inerentes a uma auditoria, juntamente com as limitações inerentes ao controle interno, há um risco inevitável de que algumas distorções relevantes não tenham sido detectadas, mesmo que o trabalho tenha sido adequadamente planejado e executado de acordo com as normas de auditoria mencionadas.

1.5. Volume de recursos fiscalizados

33. O volume de recursos fiscalizados nesta auditoria financeira atingiu o montante de **R\$ 20,35 trilhões**.
34. Desse montante, R\$ 14,54 trilhões foram auditados no âmbito do Balanço Patrimonial, sendo R\$ 3,84 trilhões no Ativo e R\$ 10,70 trilhões no Passivo.
35. Adicionalmente, foram fiscalizados recursos no montante de R\$ 5,81 trilhões no âmbito do Balanço Orçamentário, dos quais R\$ 2,35 trilhões referem-se a despesas orçamentárias e R\$ 3,46 trilhões a receitas orçamentárias.
36. Informações detalhadas sobre o volume de recursos fiscalizados e a cobertura da auditoria encontram-se nas Tabelas do Apêndice C, que especificam a abrangência do trabalho realizado.

1.6. Benefícios da fiscalização

37. Destacam-se, como **benefícios efetivos** desta auditoria financeira, os seguintes:
 - a) eliminação de saldos duplicados de Caixa, no valor de **R\$ 11,4 bilhões** (peças 84 e 87), e de outras obrigações, nesse mesmo montante, correspondentes a obrigações em que o credor e o devedor eram o próprio MF;
 - b) eliminação do montante de **R\$ 9,24 trilhões** (peça 174) de variações patrimoniais intraorçamentárias, correspondentes a descentralizações entre unidades gestoras que fazem parte da estrutura do MF;
 - c) correção tempestiva da duplicidade de divulgação das Provisões para Honras de Garantia dos Estados em Regime de Recuperação Fiscal no quadro dos Atos Potenciais Passivos e no Quadro dos Ativos e Passivos Permanentes, conforme disposto no art. 105 da Lei 4.320/1964. Tal correção resultou em uma redução dos Atos Potenciais Passivos no montante de **R\$ 72,58 bilhões** (peça 85);
 - d) correção tempestiva de variações patrimoniais relacionadas à transferência dos cupons dos títulos da Dívida Pública Federal Interna do passivo não circulante para o passivo circulante. Tais



- transferências, que são fatos permutativos, geraram lançamentos em contas de variações patrimoniais de atualização monetária de **R\$ 101,71 bilhões** (peça 85), os quais foram estornados;
- e) reclassificação tempestiva de **R\$ 97,5 bilhões** (peça 179) da Dívida Mobiliária Externa do Passivo Circulante para o Passivo Não Circulante, uma vez que o passivo circulante não representava fidedignamente as obrigações vincendas nos próximos doze meses;
 - f) correção tempestiva de variações patrimoniais relacionadas ao vencimento do lote de Letra do Tesouro Nacional em 1º/1/2024. Durante sua vigência, tal lote apresentou juros negativos, uma vez que a taxa de remuneração do título foi inferior à atualização monetária. No momento do vencimento do lote, foram lançadas variações patrimoniais de juros e de atualização monetária negativa no montante de **R\$ 12,18 bilhões** (peça 85) para correção de contas de controle que restavam negativas. As variações patrimoniais foram devidamente estornadas;
 - g) correção tempestiva de valores que estavam sendo reconhecidos como transferências intragovernamentais concedidas, mas que, na verdade, decorrem de eventos cujos fatos geradores aconteceram em exercícios anteriores. Dessa forma, o montante de **R\$ 76,82 bilhões** (peça 190) foi devidamente transferido para Ajustes de Exercícios Anteriores, aprimorando a representação fidedigna das informações apresentadas aos usuários. Nesse sentido, também foram ajustados **R\$ 243,53 bilhões** (peça 190) de transferências intragovernamentais recebidas na Advocacia-Geral da União (AGU);
 - h) redução do montante de **R\$ 42,3 bilhões** (peças 183 e 184) de estimativas incorretas de Provisões de Longo Prazo, referentes a precatórios já depositados, mas que eram mantidos nas estimativas;
 - i) ajuste de **R\$ 12,11 bilhões** (peça 190) referentes a constituições e reversões de ajustes para perdas dos Haveres Financeiros da União relacionados a entes subnacionais; e
 - j) correções tempestivas nas Notas Explicativas referentes ao 4º trimestre de 2024 para divulgar passivos contingentes de **R\$ 239 bilhões** (peça 175) e para sanar inconsistências na divulgação dos saldos dos programas que compõem os Haveres Financeiros da União junto a entes subnacionais (peça 180).
38. Todas essas correções feitas pela administração, em decorrência da auditoria financeira, contribuem para a melhoria da qualidade das informações apresentadas nas demonstrações contábeis do Ministério e da União, conferindo-lhes credibilidade e transparência, que se refletem no aumento da confiança por parte dos usuários, por meio da divulgação de informações financeiras fidedignas, relevantes e compreensíveis sobre o estado das contas da União.
39. O volume de correções realizadas evidencia o esforço empreendido pela administração do Ministério da Fazenda no sentido de produzir demonstrações contábeis de alta qualidade, alinhadas com os padrões internacionais de contabilidade do setor público, contribuindo, dessa maneira, para aumentar a utilidade e a confiabilidade da informação contábil na tomada de decisão, prestação de contas e responsabilização.

2. ACHADOS DA AUDITORIA

2.1. Distorções de valor

Provisões

- 2.1.1. **R\$ 15,45 bilhões incorretos na estimativa de provisões relacionados a indenizações da União ao setor sucroalcooleiro**
40. Em 2024, foram reconhecidas nas demonstrações contábeis do MF provisões para perdas judiciais ou administrativas no montante de R\$ 145,75 bilhões. Essa estimativa é decorrente de ações judiciais movidas pelo setor sucroalcooleiro contra a União, as quais buscam a responsabilização civil por supostos prejuízos causados com a fixação de preços para o setor nas décadas de 1980 e 1990.

41. O reconhecimento dessas provisões deve ser analisado à luz do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na repercussão geral do Tema 826. Segundo esse entendimento, a responsabilização da União pela intervenção nos preços do setor sucroalcooleiro requer a comprovação, por meio de perícia técnica, do efetivo prejuízo em cada caso concreto. Dessa forma, a existência do dano e, conseqüentemente, a obrigação de indenizar não são automáticas, mas dependem de avaliações específicas e individualizadas.
42. No âmbito contábil, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público 10ª edição (MCASP; Parte II, 17.2) conceitua provisão como obrigações presentes, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade em saída de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços. As provisões são distintas dos demais passivos em virtude da incerteza envolvida no que diz respeito ao prazo ou ao valor do desembolso futuro para seu adimplemento.
43. Diante desse conceito, observa-se que as ações ajuizadas trazem incerteza no que tange aos valores e aos prazos de pagamento das indenizações, adequando-se ao conceito de provisão. Contudo, a estimativa da provisão registrada no balanço patrimonial do MF apresenta incorreções à vista das evidências prestadas pela AGU como embasamento.
44. Na ação de maior valor que compõe a estimativa (processo 12 – numeração original contida na peça 167 por questão de sigilo), foi requerido valor na ordem de R\$ 18 bilhões, tendo como referência o mês de março de 2017 (peça 96). Com a atualização, esse montante alcança R\$ 31,26 bilhões em dezembro de 2024.
45. Ocorre que, ao consultar o andamento processual junto ao portal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), consta o arquivamento definitivo dos autos com base em sentença de extinção do processo, em virtude da satisfação integral da obrigação por meio do pagamento de precatórios expedidos (peça 166).
46. Em resposta ao Ofício 000.027/2025 – AudFinanceira (peça 115), a AGU confirma o arquivamento definitivo da execução em 9/12/2024, após expedição e depósito dos precatórios. Entretanto, assevera que a União ajuizou ação rescisória e, desse modo, a discussão não se encontra completamente superada, pois a procedência do pedido rescisório pode acarretar a devolução dos valores ao erário federal.
47. Em que pesem o ajuizamento da ação rescisória e a possibilidade de a União reaver os precatórios pagos, o processo 12 não deve integrar estimativa, porquanto não atende ao conceito de provisão previsto pelo MCASP. Além disso, o art. 4º, Parágrafo Único, II da Portaria Normativa AGU 68/2022, estabelece que devem ser excluídas das classificações como risco provável as ações para as quais já exista inscrição em precatório ou já tenha havido o pagamento judicial ou administrativo.
48. Como ressaltado, provisão refere-se a obrigações presentes das quais se espera a saída de recursos capazes de gerar benefícios econômicos e, quanto ao processo em tela, já houve a saída de recursos por meio do pagamento dos precatórios. Mais ainda, o objetivo de ações rescisórias não é impedir pagamentos, mas exatamente o contrário, o recebimento de montantes anteriormente quitados, o que, a princípio, se aproxima do conceito de ativo.
49. Em complemento, o próprio MCASP (Parte II, 17.2) afirma que o processo de convergência às normas internacionais de contabilidade ocasionou mudanças significativas na definição de provisões, pois elas deixaram de se referir a ajustes de valores contábeis ativos e passaram a ter relação tão somente com passivos de prazo ou valor incerto.
50. Haja vista essas disposições normativas, solicitou-se ao TRF1 o montante de precatórios inscritos e pagos referentes a 26 processos que integram a estimativa de provisões da AGU. Em resposta, o TRF1 (peças 129 a 132) confirmou o depósito de precatórios no montante de R\$ 42,3 bilhões, conforme apresentado no Apêndice I deste relatório.

51. Entretanto, o real impacto na estimativa apresentada pela AGU é maior. Por exemplo, o Processo 12, estimado em R\$ 31,26 bilhões, foi quitado por aproximadamente R\$ 23,7 bilhões, ou seja, a estimativa considerada foi cerca de 31% acima do valor de quitação da obrigação.
52. A partir da amostra analisada, é possível concluir que o efeito dos pagamentos parciais ou até mesmo integrais nos processos, sem qualquer desconto desses valores na estimativa da AGU, é generalizado, indicando fragilidade nos elementos que sustentam a estimativa de R\$ 145,75 bilhões.
53. Ademais, considerando que o valor estimado da obrigação (provisão) é superior ao valor efetivamente utilizado para quitação, a exemplo do Processo 12, por dedução lógica, para o montante pago de R\$ 42,3 bilhões (peças 129 a 132), a estimativa utilizada provavelmente supera esse valor. Assim, fazendo uso de percentual conservador de 20% (menor que os 31% adotados pela AGU), a estimativa para quitar aquelas obrigações é de, pelo menos, R\$ 50,75 bilhões ($R\$ 42,3 * 1,2$).
54. A esse montante, somam-se os erros de preenchimento, como casos detectados nos processos de R\$ 206,85 milhões, mas registrados por R\$ 5,07 bilhões (o valor atualizado da diferença perfaz cerca de R\$ 7 bilhões; processo 24 na peça 167; constatação do erro material na peça 115, item 10).
55. Assim, excluindo-se valores relacionados aos processos identificados como execução quitada, nos termos da Portaria Normativa AGU 68/2022, e valores do erro material de R\$ 7 bilhões, obtém-se o valor total de R\$ 57,75 bilhões.
56. Desse modo, deduzindo esse valor da estimativa da AGU, obtém-se o montante de cerca R\$ 88,0 bilhões, valor mais próximo aos R\$ 79,6 bilhões apresentados na Anexo de Riscos Fiscais da LDO ('Tabela 14 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU', publicado em 1º/11/2024 no site do Tesouro Nacional; peça 168).
57. Após a comunicação da distorção ao MF e à AGU, foi realizado ajuste no valor de R\$ 42,3 bilhões (peças 183 e 184). Dessa forma, o valor da distorção foi reduzido de R\$ 57,75 bilhões para R\$ 15,45 bilhões.
58. Portanto, na estimativa de R\$ 145,75 bilhões apresentados nas demonstrações do MF e do Balanço-Geral da União há cerca de R\$ 15,45 bilhões em obrigações que não existem, distorcendo os saldos apresentados tanto na rubrica de 'Provisões a Longo Prazo' quanto na Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) de 'Constituição de Provisões', conforme elencado na tabela abaixo:

Tabela 15 - Síntese das distorções por conta contábil

Conta Contábil - Nível de Divulgação	Valor	em: R\$ bilhões
		Efeito
Provisões a Longo Prazo (BP)	15,45	Superavaliação
Constituição de Provisões (DVP)	15,45	Superavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Proposta de encaminhamento

59. Diante do exposto, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, propõe-se recomendar à Advocacia-Geral da União que implemente controles internos para garantir a adequação das estimativas para provisões para perdas judiciais, observando, entre outros critérios, os procedimentos previstos na Portaria Normativa AGU 68/2022, art. 4º, Parágrafo Único.

Transferências Intragovernamentais

2.1.2. R\$ 11,86 bilhões de transferências intragovernamentais concedidas e recebidas excluídos indevidamente

60. Como resultado da discussão dos achados de auditoria realizadas com as equipes da STN e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), houve a exclusão de saldos relativos a transferências concedidas e recebidas nas demonstrações contábeis do MF (peças 84, 86

e 87). Tal exclusão foi decorrente dos ajustes necessários para correção das distorções comunicadas na primeira etapa da auditoria (peça 82, tópico 2.1.1.).

61. Entretanto, os ajustes deveriam ser realizados apenas sobre descentralizações entre unidades gestoras que fazem parte da estrutura do MF. De modo diverso, além da exclusão de transferências ocorridas no âmbito do ministério, também foram excluídas transferências a outros órgãos que fazem parte da Administração Pública Federal.
62. Tal fato decorreu dos critérios utilizados para identificação das transações e/ou saldos que deveriam ser ajustados. Por exemplo, em uma transferência intragovernamental, no órgão que concede a transferência, é apropriada a VPD 'Movimento de Saldos Patrimoniais', enquanto no que recebe, é lançada a conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) 'Movimentações de Saldos Patrimoniais'. Esse tratamento é padronizado no Siafi. Todavia, o ajuste considerou que todo o montante da conta de VPD 'Movimento de Saldos Patrimoniais' corresponderia a transações entre unidades gestoras que integram a estrutura do MF, o que não reflete a realidade dos fatos.
63. Os saldos originais, os ajustes realizados pelas equipes da STN/MGI e os saldos corretos são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 16 – Saldos e ajustes relacionados às Transferências Intragovernamentais

em: R\$ bilhões

Conta Contábil Nível de Divulgação	Saldo 31/12/2024	Ajustes Realizados	Saldo após Ajustes (a)	Saldo Correto (b)	Exclusões Indevidas (b – a)
Transferências Intragovernamentais Concedidas	11.588,47	(9.240,57)	2.347,90	2.359,76	11,86
Transferências Intragovernamentais Recebidas	10.252,56	(9.240,57)	1.011,98	1.023,85	11,86

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi Operacional e das peças 87 e 174.

64. Destaca-se que o ajuste foi realizado em planilhas gerenciais antes da inserção nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do MF referentes a dezembro de 2024. Esse procedimento decorre do fato de que os critérios atualmente estabelecidos no Siafi visam apenas a consolidação contábil no âmbito da União (TC 009.712/2023-2, peça 184, item 25). Em outras palavras, do ponto de vista patrimonial, a eliminação de transferências intragovernamentais, através da parametrização do Siafi, ocorre somente no nível do Balanço Geral da União.
65. Nas demonstrações do MF, essa exclusão prejudica a completude e representação fidedigna das informações apresentadas nas demonstrações contábeis. A síntese das distorções é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 17 - Síntese das distorções por conta contábil

em: R\$ bilhões

Conta Contábil - Nível de Divulgação	Valor	Efeito
Transferências Intragovernamentais Concedidas (DVP)	11,86	Subavaliação
Transferências Intragovernamentais Recebidas (DVP)	11,86	Subavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

66. Considerando que se trata de erro decorrente de ajuste manual das demonstrações contábeis do MF e que a STN tem conhecimento das regras do processo de consolidação de demonstrações contábeis (TC 009.712/2023-2, peça 184; TC 017.309/2024-7, peças 84 e 86), não será proposto encaminhamento para o achado, nos termos da Resolução TCU 315/2020, art. 16, Parágrafo Único, inciso I.

2.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

Provisões

2.2.1. R\$ 64,03 bilhões relacionados à redução de provisões classificados incorretamente como ganhos com desincorporação de passivos

Resumo da distorção identificada na auditoria das Receitas e Créditos Tributários e Previdenciários da União (TC 014.798/2024-7)

67. A Receita Federal do Brasil (RFB) reconheceu, em 2024, uma redução de R\$ 64,03 bilhões nas provisões administrativas e judiciais tributárias, classificando-a como ganho decorrente da desincorporação de passivos. Esse valor refere-se às provisões para temas em que a União não pode mais recorrer nos tribunais superiores.
68. Desse montante, R\$ 46,23 bilhões referem-se ao tema 69 (Exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins), que possui tratamento contábil diverso do restante. Este valor se refere à utilização de créditos, pelos contribuintes, na compensação com tributos por eles devidos no exercício de 2024.
69. Já o restante, no montante R\$ 17,80 bilhões, se refere à revisão da previsão feita para o caso de materialização do risco, que se revelou menor que o anteriormente previsto, tratando-se, portanto, de reversão de provisão.
70. Assim, a informação apresentada nas demonstrações contábeis está distorcida, levando os usuários à compreensão incorreta dos fatos. O valor de R\$ 64,03 bilhões foi reconhecido como ‘Ganhos com Desincorporação de Passivos’, quando deveria ser uma parte registrada a título de VPA relacionada a tributos compensados, evidenciando a compensação realizada pelos contribuintes, e outra como ‘Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas’, evidenciando a redução nas provisões para perdas administrativas e judiciais. Os efeitos são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 18 – Síntese das distorções por conta contábil

em: R\$ bilhões

Conta Contábil – Nível de Divulgação	Valor	Efeito
Ganhos com Desincorporação de Passivos	64,03	Superavaliação
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas	17,80	Subavaliação
VPA relacionada a tributos compensados	46,23	Subavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi Operacional e em informações da RFB (TC 014.798/2024-7, peça 163)

71. Visando o saneamento da questão, formulou-se proposta de deliberação no relatório da auditoria das Receitas e Créditos Tributários da União, constante do TC 014.798/2024-7.

2.2.2. Notas Explicativas sobre Provisões não atendem integralmente aos requisitos das normas aplicáveis

72. Conforme definido pelo MCASP, Parte V, item 8, as notas explicativas são parte integrante das Demonstrações Contábeis, e proveem informações adicionais às apresentadas nos quadros das Demonstrações Contábeis. Têm como objetivo facilitar a compreensão dos usuários das demonstrações, provendo informações exigidas por leis, normas contábeis e outras informações relevantes que não estejam suficientemente evidenciadas ou que não constem nas demonstrações.
73. A NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis estabelece que as notas explicativas devem: (a) fornecer informações sobre a base para a elaboração das demonstrações contábeis e as políticas contábeis específicas utilizadas; (b) divulgar informações requeridas pelas NBC TSP que não foram apresentadas nas demonstrações contábeis; e (c) fornecer informações adicionais que não foram apresentadas nas demonstrações contábeis, mas que são relevantes para a compreensão de qualquer uma delas.

74. As notas explicativas às Demonstrações Contábeis do MF do exercício de 2024 não cumprem com todas as diretrizes básicas de estrutura e conteúdo estipuladas nessas normas, o que compromete a compreensão dos usuários sobre as demonstrações.
75. As provisões para perdas judiciais e administrativas do MF, quanto à probabilidade de perda, são classificadas de acordo com os critérios estabelecidos na Portaria Normativa AGU n. 68/2022. A despeito disso, as notas explicativas do MF não apresentam informações adicionais e suficientes sobre esses saldos.
76. Verifica-se que o MF não divulga informações que atendam aos requisitos do item 140 da NBC TSP 11, e do item 8.2.2, Parte V, do MCASP. De acordo com esses requisitos, as notas explicativas devem divulgar ‘os pressupostos relativos ao futuro e incertezas das estimativas dos riscos significativos que podem vir a causar um ajuste material nos valores dos ativos e passivos ao longo dos próximos doze meses’, detalhando a natureza e o valor contábil desses ativos e passivos.
77. Essas divulgações podem incluir, por exemplo: a natureza dos pressupostos ou de outras incertezas nas estimativas; a sensibilidade dos valores contábeis aos métodos, pressupostos e estimativas subjacentes ao respectivo cálculo, incluindo as razões para essa sensibilidade; a solução esperada de incerteza e a variedade de desfechos possíveis ao longo do próximo exercício social em relação aos valores contábeis dos ativos e passivos impactados; e a explicação de alterações feitas nos pressupostos adotados no passado, caso a incerteza permaneça sem solução.
78. Em setembro de 2024, houve mudança na classificação de risco em ações judiciais contra a União, que representam riscos significativos, e que não foram tempestivamente divulgados de modo a atender os requerimentos das normas, informando adequadamente aos usuários das demonstrações. Essas ações passaram de passivo contingente (probabilidade possível) para provisão (probabilidade provável) – especificamente, o tema judicial de ID 19 – Setor Sucroalcooleiro, da Lista de Riscos Fiscais da AGU.
79. Ressalta-se que a divulgação deve ser realizada para todos os ativos e passivos que representem riscos significativos e possam vir a provocar ajuste material nos saldos contábeis, independentemente de estarem classificados como passivos contingentes ou provisões, ou quaisquer outras classes de itens das demonstrações contábeis.
80. Adicionalmente, para provisões, a NBC TSP 03, item 98 exige, enquanto o MCASP (Parte II, item 17.2.3) e a Macrofunção Siafi 020336 (item 10.1.1) recomendam que sejam divulgadas informações quanto às incertezas sobre o valor, a periodicidade ou o prazo previsto das saídas. Se necessário, para fornecer informação adequada, devem ser evidenciadas as principais premissas feitas a respeito dos eventos futuros.
81. Por fim, conforme preconiza o item 8.2.2, Parte V do MCASP, uma mudança no método de avaliação é uma mudança na política contábil e não na estimativa contábil, devendo, portanto, ser evidenciada em notas explicativas. Ou seja, quaisquer mudanças nos métodos de avaliação de itens das demonstrações, que sejam relevantes para os usuários, também devem constar das notas explicativas.
82. Assim, verifica-se a ausência de divulgação, em notas explicativas, de informações essenciais exigidas pelas normas contábeis, notadamente o MCASP, a NBC TSP 11 e a NBC TSP 03, bem como a Macrofunção Siafi 020336.
83. Considera-se que a inclusão de maiores detalhes sobre as políticas contábeis adotadas, os critérios de avaliação de ativos e passivos e outros aspectos é fundamental para aumentar a clareza das informações. A ausência dessas informações reduz a qualidade da informação para os usuários das demonstrações contábeis, uma vez que os dados fornecidos não são suficientemente claros, resultando em uma compreensão incompleta da situação e do desempenho do Ministério.

Proposta de encaminhamento

84. Com fundamento no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, recomendar ao Ministério da Fazenda que, nas demonstrações contábeis dos próximos exercícios, adeque as divulgações em Notas



Explicativas sobre Provisões aos critérios previstos no: (i) item 140 da NBC TSP 11; (ii) item 8.2.2, Parte V, do MCASP (10ª ed.); (iii) item 98 da NBC TSP 03; (iv) item 17.2.3, Parte II, do MCASP (10ª ed.); (v) item 10.1.1 da Macrofunção Siafi 020336 e (vi) item 8.2.2, Parte V, do MCASP (10ª ed.), de modo a aumentar a clareza e a transparências das informações que devem ser divulgadas.

Créditos a Receber

2.2.3. Ausência de divulgação de informações relevantes sobre política de descontos em transações tributárias

Resumo da distorção identificada na auditoria das Receitas e Créditos Tributários e Previdenciários da União (TC 014.798/2024-7)

85. Verificou-se, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do MF no 4º trimestre de 2024, a ausência de informações concernentes ao valor dos descontos concedidos nos acordos baseados na Lei 13.988/2020, celebrados junto a contribuintes com débitos tributários na RFB e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).
86. No exercício em exame e no âmbito da PGFN foram concedidos descontos de R\$ 176,16 bilhões sobre um estoque de R\$ 345,53 bilhões, o que reduziu o valor consolidado a receber, caso os acordos de transação sejam cumpridos, para R\$ 169,37 bilhões.
87. A ausência de divulgação desses valores nas notas explicativas prejudica a transparência e a adequada compreensão das transações realizadas e da composição dos saldos dos créditos tributários e da dívida ativa da União decorrentes dos acordos de transação.
88. Visando o saneamento da questão, formulou-se proposta de deliberação no relatório da auditoria das Receitas e Créditos Tributários da União, constante do TC 014.798/2024-7.

3. DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

89. A NBC TASP 265 - Comunicação de deficiências de controle interno, orienta que o objetivo do auditor é comunicar apropriadamente, aos responsáveis pela governança e à administração, as deficiências de controle interno que o auditor identificou durante a auditoria e que, no seu julgamento profissional, são de importância suficiente para merecer a atenção deles.
90. Geralmente, deficiências de controle interno contribuem para a ocorrência de achados de auditoria. Contudo, a importância de uma deficiência ou de uma combinação de deficiências de controle interno não depende somente da concretização de uma distorção, mas, também, da probabilidade de que a distorção venha a ocorrer e sua possível magnitude, segundo a referida norma. Portanto, podem existir deficiências significativas de controle interno mesmo que o auditor não tenha identificado distorções durante a auditoria.
91. A comunicação dessas deficiências por escrito à administração e aos responsáveis pela governança reflete a importância desses assuntos e os auxilia a cumprirem suas responsabilidades de supervisão geral, de avaliar as deficiências de controle e tomar tempestivamente as medidas corretivas necessárias para minimizar os riscos de distorção relevante nas próximas demonstrações contábeis.
92. Nesta seção, além da descrição das deficiências de controle interno identificadas durante a auditoria e da explicação de seus possíveis efeitos, também são indicados os critérios normativos aplicáveis e as propostas de deliberação formuladas pela equipe de auditoria ao Tribunal, levando em consideração o seu mandato e a sua missão de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

3.1. Fragilidade em controles internos detectivos em dados que originam registros contábeis

Resumo da distorção identificada na auditoria das Receitas e Créditos Tributários e Previdenciários da União (TC 014.798/2024-7)

93. Constatou-se que os créditos tributários previdenciários referentes ao Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) estiveram superavaliados, no período de janeiro a julho de 2024, devido à duplicidade de informações na base de dados do Serpro. Isso resultou na quadruplicação dos valores no PRR (R\$ 8,37 bilhões).
94. Em decorrência dos testes de auditoria, o fato foi detectado e comunicado às equipes da Coordenação-Geral de Programação e Logística (Copol) e da Coordenação-Geral de Administração do Crédito Tributário (Corat) da RFB, possibilitando o ajuste dos referidos saldos, bem como evitando distorções no fechamento do exercício.
95. De acordo com a NBC TA 265, item 6, uma deficiência de controle interno existe quando:
 - (i) o controle é planejado, implementado ou operado de tal forma que **não consegue prevenir, ou detectar e corrigir tempestivamente, distorções nas demonstrações contábeis;** ou
 - (ii) **falta um controle necessário para prevenir, ou detectar e corrigir tempestivamente, distorções nas demonstrações contábeis.** (grifos nossos).
96. De outro modo, conforme a NBC TA 402, item 3, os serviços prestados por uma organização prestadora de serviço e os controles sobre eles fazem parte do sistema de informações da entidade usuária, como é o caso do Serpro que presta serviços vitais à RFB, devendo, portanto, se ter atenção e controles efetivos para mitigação de riscos.
97. Visando a implementação de controles internos para prevenir, detectar e corrigir tempestivamente distorções dessa natureza, formulou-se proposta de deliberação no relatório da auditoria das Receitas e Créditos Tributários da União, constante do TC 014.798/2024-7.

4. MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

98. A tabela a seguir sintetiza o andamento de cada deliberação contida nos acórdãos relativos às auditorias das demonstrações contábeis de exercícios anteriores:

Tabela 19 - Monitoramento de Acórdãos anteriores

Acórdão	Item	Proposta
1.057/2024- TCU-Plenário	9.1	Em implementação
	9.2.1	Em implementação
	9.2.2	Implementado
	9.2.3	Em implementação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

99. Os detalhes das medidas tomadas pelos gestores para atendimento às deliberações, bem como as análises realizadas pela equipe estão dispostas no Apêndice B deste relatório.
100. O monitoramento das deliberações anteriores a 2023, resultantes das auditorias financeiras realizadas pelo Tribunal, será apresentado no Capítulo 6 das Contas de Governo, incluindo aquelas relacionadas às atribuições do Ministério da Fazenda.
101. No geral, percebe-se que o MF tem dado tratamento adequado às providências necessárias para atendimento das determinações e recomendações do Tribunal, mesmo no que se refere a apontamentos mais complexos. As resoluções tempestivas dos achados de auditoria favorecem que problemas encontrados em um exercício não sejam reincidentes.

5. ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA

102. Assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria não são achados, mas podem fornecer aos usuários uma base para obtenção de informações adicionais da administração e com os responsáveis pela governança sobre determinados assuntos relacionados à entidade, às demonstrações contábeis auditadas ou à auditoria realizada (ISA/NBC TASP 701, itens 3 e 9).
103. Na auditoria das Receitas e Créditos Tributários da União, constante do TC 014.798/2024-7, foi classificado como assunto relevante para a auditoria o ‘ajuste para perdas de créditos tributários na situação de não parcelado’, considerando a materialidade dos saldos envolvidos e o elevado grau de julgamento requerido na sua mensuração. Concluiu-se pela razoabilidade do índice utilizado na mensuração do ajuste para perdas dos créditos tributários não parcelados.

6. CONCLUSÕES

104. Ao amparo das competências estabelecidas nos incisos I, II e IV do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal realizou auditoria financeira integrada com conformidade nas Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda, que integram as contas dos administradores e responsáveis pelo Ministério relativas ao exercício de 2024.
105. O objetivo da auditoria foi obter segurança razoável para expressar conclusões sobre se as referidas demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial, financeira e orçamentária do Ministério da Fazenda em 31 de dezembro de 2024, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nesta data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público; e sobre se as transações e os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e os regulamentos aplicáveis e os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.
106. Foram realizadas as avaliações específicas requeridas pelos itens 12 a 15 da ISA/NBC TASP 700/ISSAI 2700 – Formação de opinião e emissão do relatório do auditor independente sobre as demonstrações contábeis, para extrair as conclusões expressas a seguir, que fundamentam as opiniões emitidas no certificado de auditoria.

6.1. Conclusão sobre as demonstrações contábeis

107. Concluiu-se que as distorções não corrigidas descritas na Seção 3 – Achados de Auditoria deste relatório, são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não têm efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis, uma vez que (i) se restringem a elementos, contas ou itens específicos das demonstrações contábeis; (ii) representam parcela não substancial das demonstrações contábeis; e (iii) em relação às divulgações, as distorções não afetam, de forma significativa, o entendimento das demonstrações contábeis pelos usuários.

6.2. Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes

108. Não foram encontradas não conformidades nas transações subjacentes examinadas.

6.3. Impacto dos achados nas contas da unidade jurisdicionada

109. Conforme exigido pelas normas e padrões de auditoria do TCU (NAT, 162; PAC, 51), ressalta-se que, como registrado na seção intitulada ‘Conclusão sobre as demonstrações contábeis’, os achados correspondentes às distorções de valor e de classificação, apresentação ou divulgação são relevantes, individualmente ou em conjunto, e, portanto, podem impactar as contas da unidade jurisdicionada no aspecto da exatidão dos demonstrativos contábeis, mas não de forma generalizada.
110. Esse aspecto é considerado para fins do julgamento das contas como regulares (art. 16, I, da Lei 8.443/1992) e, embora as opiniões emitidas no certificado de auditoria não vinculem o julgamento pelo TCU, o impacto dos achados sobre aquele aspecto foi considerado na formulação



da opinião sobre as demonstrações contábeis expressa no certificado de auditoria, com base na materialidade quantitativa e qualitativa determinada para o trabalho (Seção 2.4).

6.4. Informações sobre representações para apuração de eventuais responsabilidades

111. No curso desta auditoria de contas não houve representação da equipe de auditoria, nos termos do art. 32 da DN-TCU 198/2022.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

269.1. **Recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020:

a) à Advocacia-Geral da União que implemente controles internos para garantir a adequação das estimativas para provisões para perdas judiciais, observando, entre outros critérios, os procedimentos previstos na Portaria Normativa AGU 68/2022, art. 4º, Parágrafo Único; e

b) ao Ministério da Fazenda que, nas demonstrações contábeis dos próximos exercícios, adeque as divulgações em Notas Explicativas sobre Provisões aos seguintes critérios: (i) item 140 da NBC TSP 11; (ii) item 8.2.2, Parte V, do MCASP (10ª ed.); (iii) item 98 da NBC TSP 03; (iv) item 17.2.3, Parte II, do MCASP (10ª ed.); (v) item 10.1.1 da Macrofunção Siafi 020336 e (vi) item 8.2.2, Parte V, do MCASP (10ª ed.), de modo a aumentar a clareza e a transparências das informações que devem ser divulgadas.

269.2. **Autorizar**, com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no Acórdão que apreciar o presente relatório, nas auditorias anuais de contas do Ministério da Fazenda dos exercícios subsequentes.

269.3. **Considerar** implementada a recomendação do item 9.2.2 do Acórdão 1.057/2024 – TCU – Plenário; em implementação as recomendações do item 9.1 do Acórdão 1.057/2024 – TCU – Plenário e dos itens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão 1.057/2024 – TCU – Plenário.

269.4. **Aprovar**, com fundamento no art. 249, inciso I, do RITCU, o Certificado de Auditoria, peça 202 destes autos.

269.5. **Autorizar** a inserção do Certificado de Auditoria, juntamente com o correspondente Relatório de Auditoria, no sistema Conecta-TCU, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992.

269.6. **Encaminhar** o certificado e o relatório de auditoria ao Ministro da Fazenda, para fins de emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV c/c art. 52 da Lei 8.443/1992.

269.7. **Encaminhar** ao Ministério da Fazenda o certificado de auditoria para a publicação prevista no § 2º, art. 8º, da IN-TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da DN-TCU 198/2022.

269.8. **Apensar**, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos ao processo de contas anuais do Ministério da Fazenda relativo ao exercício de 2024.”

2. De forma padrão para esse tipo de processo, acompanha o relatório os Apêndices A, que contém comentários dos gestores e análises da equipe de auditoria, B, com análises detalhadas sobre o monitoramento, e C, que trata da cobertura do trabalho; embora não transcritos aqui, não alteram as conclusões.

É o relatório.

VOTO

Em exame, auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda (MF) relativas ao exercício de 2024.



2. O referido ministério é unidade prestadora de contas (UPC) significativa do Balanço-Geral da União (BGU), conforme dispõem a Decisão Normativa-TCU 198/2022 e a Portaria TCU 75/2023.
3. As demonstrações contábeis auditadas incluem os balanços patrimonial, orçamentário e financeiro e as demonstrações das variações patrimoniais, dos fluxos de caixa e das mutações do patrimônio líquido, além das notas explicativas, elaboradas com base em informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).
4. O trabalho empreendido tem como escopo avaliar a adequação das informações contábeis apresentadas nas demonstrações do MF e naquelas consolidadas da União (BGU), em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, subsidiando a formação da opinião de auditoria sobre as contas do órgão (TC 005.121/2025-6, Ministro Benjamim Zymler) e do Presidente da República (minha relatoria), conforme previsto na Constituição Federal e na legislação vigente.
5. As contas patrimoniais selecionadas para o escopo desta auditoria abrangem os ciclos contábeis de caixa, dívida pública federal, haveres financeiros relacionados a entes federativos, haveres financeiros não relacionados a entes federativos, provisões relativas a honras de garantias, subvenções econômicas e riscos fiscais decorrentes de ações judiciais contra a União, transferências e resultado do Banco Central do Brasil.
6. Não foram objeto de análise as aplicações dos recursos transferidos pela União aos entes federados, como os provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), segundo a competência constitucional e legal do TCU.
7. Ademais, as contas vinculadas aos ciclos de crédito tributário, dívida ativa tributária e provisões tributárias foram incluídas no escopo da auditoria das receitas e créditos tributários da União (TC 014.798/2024-7) e as contas relacionadas ao ciclo contábil das participações permanentes integraram o escopo da auditoria das demonstrações contábeis consolidadas da União (TC 017.471/2024-9).
8. A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do TCU (NAT), consistentes com as normas internacionais emitidas pela Intosai e com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica de Auditoria (NBC TASP).
9. Nenhuma limitação foi imposta aos exames.
10. Foram utilizados, como parâmetros de materialidade, os valores de R\$ 60,84 bilhões (1,5% do ativo total de R\$ 4.056,38 bilhões) para a materialidade global (MG), parâmetro quantitativo com a finalidade de avaliar a relevância das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, em relação às demonstrações contábeis como um todo; R\$ 30,32 bilhões (50% da materialidade global) para a materialidade para execução da auditoria (ME), parâmetro utilizado com vistas a selecionar os saldos contábeis e as classes de transações significativas que compuseram o escopo do trabalho; e R\$ 1,82 bilhão (3% da materialidade global), para o limite para acumulação de distorções (LAD), valor abaixo do qual as distorções de valor foram consideradas claramente triviais.
11. O volume de recursos fiscalizados atingiu R\$ 20,35 trilhões, abrangendo ativos, passivos, receitas e despesas orçamentárias. Entre os benefícios efetivos da auditoria, destacam-se correções significativas, como a eliminação de saldos duplicados de caixa no valor de R\$ 11,4 bilhões, ajustes em variações patrimoniais intraorçamentárias de R\$ 9,24 trilhões e reclassificações de dívidas mobiliárias externas e internas, entre outros.



12. Os achados da auditoria financeira incluem (a) distorções de valor, (b) de classificação, apresentação ou divulgação e (c) não conformidades.
13. Na presente fiscalização, foram identificados achados relacionados aos dois primeiros tipos.
14. Adianto que os acolho, com os respectivos encaminhamentos, e adoto os fundamentos alvitados como razões de decidir.
15. Entre as distorções de valor, destaco a superavaliação de R\$ 15,45 bilhões nas provisões relacionadas a indenizações da União ao setor sucroalcooleiro, devido à inclusão indevida de processos já quitados por meio de precatórios, de modo diverso do que dispõe a Portaria Normativa AGU 68/2022, bem como erros de preenchimento e materiais.
16. As provisões são distintas dos demais passivos em virtude da incerteza envolvida no que diz respeito ao prazo ou ao valor do desembolso futuro para seu adimplemento. Em 2024, foram reconhecidas nas demonstrações contábeis do órgão provisões para perdas judiciais ou administrativas no montante de R\$ 145,75 bilhões. Essa estimativa é decorrente de ações judiciais movidas pelo setor sucroalcooleiro contra a União, as quais buscam a responsabilização civil por supostos prejuízos causados com a fixação de preços para o setor nas décadas de 1980 e 1990.
17. Os equívocos na avaliação do valor estimado a maior pela unidade instrutora em seu relatório foram reconhecidos pelos órgãos envolvidos que realizaram baixas parciais, remanescendo o valor mencionado.
18. Assim, para o caso, a unidade técnica propõe recomendar à Advocacia-Geral da União (AGU) que implemente controles internos para garantir a adequação das estimativas para provisões, observando os critérios da Portaria Normativa AGU 68/2022.
19. Outra distorção relevante refere-se à exclusão indevida de R\$ 11,86 bilhões em transferências intragovernamentais concedidas e recebidas entre órgãos da Administração Pública Federal, subavaliando as referidas contas e prejudicando a completude e a representação fidedigna das informações nas demonstrações contábeis do órgão.
20. O erro foi igualmente reconhecido pelos órgãos envolvidos e foi objeto de ajuste realizado em planilhas gerenciais antes da inserção nas notas explicativas às demonstrações contábeis do MF referentes a dezembro de 2024. Tal procedimento decorre do fato de que os critérios atualmente estabelecidos no Siafi visam apenas a consolidação contábil no âmbito da União, ou seja, do ponto de vista patrimonial, a eliminação de transferências intragovernamentais, através da parametrização do Siafi, ocorre somente no nível do BGU. Nas demonstrações do órgão sob apreciação, no entanto, essa exclusão prejudica a completude e representação fidedigna das informações apresentadas nas demonstrações contábeis.
21. Considerando que se trata de erro decorrente de ajuste manual das demonstrações contábeis do órgão e que a STN tem conhecimento das regras do processo de consolidação de demonstrações contábeis, a unidade técnica não propôs encaminhamento para este achado, conforme disposto na Resolução-TCU 315/2020.
22. Relativamente às distorções de classificação, apresentação ou divulgação, foi constatado que as notas explicativas das demonstrações contábeis do MF de 2024 não atendem plenamente às normas contábeis vigentes, como o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP).
23. Embora sejam parte integrante das demonstrações e tenham a função de oferecer informações adicionais relevantes, elas falharam em apresentar dados suficientes sobre

provisões para perdas judiciais e administrativas, especialmente no que tange a riscos, incertezas, métodos de avaliação e mudanças em políticas contábeis.

24. Especificamente, não foram divulgados pressupostos sobre estimativas e incertezas que possam gerar ajustes materiais nos ativos e passivos nos próximos doze meses, nem detalhes sobre mudanças relevantes na classificação de riscos, como no caso das ações judiciais do setor sucroalcooleiro, que passaram de passivo contingente (probabilidade possível) para provisão (probabilidade provável). Além disso, faltaram informações sobre o valor, periodicidade e prazo das saídas relacionadas às provisões, conforme exigido por normas como a NBC TSP 03 e recomendações do MCASP.
25. Essa omissão compromete a transparência e a compreensão das demonstrações por parte dos usuários, reduzindo a qualidade da informação disponibilizada. Para garantir maior clareza e utilidade das demonstrações, é fundamental incluir mais detalhes sobre políticas contábeis, critérios de avaliação e mudanças metodológicas relevantes.
26. Para tanto, a unidade técnica propõe recomendar ao Ministério da Fazenda que, nas demonstrações contábeis dos próximos exercícios, adeque as divulgações em notas explicativas sobre provisões aos critérios previstos nas normas afetas à matéria.
27. Em fiscalização complementar, ocorrida no âmbito do TC 014.798/2024-7, que trata de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas contas contábeis relativas a receitas e créditos tributários e previdenciários da União, que integram as demonstrações contábeis do MF relativas ao exercício de 2024, foram identificadas outras distorções de classificação, apresentação ou divulgação.
28. Como já apontado, tal processo foi constituído para possibilitar o exame detalhado de aspectos sensíveis e específicos das demonstrações contábeis do referido órgão, em virtude da dimensão quantitativa das contas e do volume de trabalhos empreendidos; a tendência futura é de que não haja mais tal partição processual.
29. O TC 014.798/2024-7 será posteriormente apensado a estes autos, mas os achados lá identificados compõem o certificado de auditoria do Ministério Fazenda, que também está sob apreciação nesta oportunidade.
30. Naquela fiscalização, foi observada incorreta classificação de R\$ 64,03 bilhões relacionados à redução de provisões como “ganhos com desincorporação de passivos”, quando deveriam ser registrados como “reversão de provisões e ajustes para perdas” e “variações patrimoniais ativas relacionadas a tributos compensados”.
31. Além disso, foi verificada a ausência de divulgação de informações relevantes sobre política de descontos em transações tributárias nas notas explicativas, aspecto que prejudica a transparência e a compreensão das transações realizadas.
32. Foram, por fim, identificadas deficiências significativas de controle interno, como a fragilidade em controles detectivos nos dados que originam registros contábeis, resultando na quadruplicação de valores no Programa de Regularização Tributária Rural (PRR).
33. Os encaminhamentos, por mim acolhidos, foram no sentido de recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que estabelecesse tratamento contábil apropriado para evidenciar as compensações mencionadas e expedir ciência com vistas à adequação das divulgações em notas explicativas aos critérios previstos nas normas contábeis aplicáveis, como a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 11 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP); à Receita Federal do Brasil (RFB) foi recomendado que implementasse controles internos para prevenir, detectar e corrigir tempestivamente distorções dessa natureza.

III

34. O monitoramento das deliberações anteriores demonstra que o MF tem dado tratamento adequado às providências necessárias para atendimento das determinações e recomendações do Tribunal, favorecendo a resolução tempestiva dos problemas encontrados.
35. Nestes autos, foram monitorados o subitem 9.1 e os subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 1.057/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, cujo detalhamento foi apresentado também no voto condutor do TC 014.798/2024-7 – uma vez que o exame foi duplicado naquele processo –, sendo desnecessária sua repetição aqui, à exceção do subitem 9.2.2, assim vazado:
- “9.2.2. [recomendar ao Ministério da Fazenda que ...] formalize devidamente o procedimento de conciliação dos valores reportados pelas instituições financeiras com os saldos contábeis apresentados pelo Ministério, permitindo a realização de ajustes necessários de forma oportuna, consoante determina o item 5.2.3.1 da Macrofunção Siafi 020318 - Encerramento do Exercício;”
36. Segundo a unidade técnica, no que tange ao subitem em tela, já teria sido incluída no fluxo de trabalho a circularização de informação junto às instituições financeiras para confirmação e ajuste dos saldos contábeis, restando poucas etapas para conclusão definitiva ademais da publicação de uma nova portaria pela AGU. Embora não completamente finalizada, a unidade técnica entende que, para fins de monitoramento, o subitem pode ser considerado “implementado”, conclusão que acolho.
- ***
37. Após a edição da Instrução Normativa 84/2020, que estabelece normas para instauração de tomadas e prestações de contas dos administradores e responsáveis na Administração Pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal, passou a ser faculdade desta Corte de Contas avocar, caso avalie alguma restrição à independência ou a ausência das condições previstas no referido normativo (art. 14, § 3º), a realização da certificação de contas de qualquer órgão, entidade, fundo, unidade, conta contábil ou ciclo de transações.
38. Esta fiscalização foi realizada com tal objetivo, tendo em vista que a referida certificação é elemento obrigatório integrante dos processos de contas, conforme dispõe a Lei 8.443/1992 (art. 9º) e que ao TCU coube parte significativa e relevante do BGU, devido, entre outros, à necessidade de obter segurança razoável para emitir o parecer prévio, uma vez que em auditorias de demonstrações consolidadas (no caso, o BGU), o chamado auditor do grupo é o responsável pela opinião de auditoria do grupo consolidado (NBC TA 600, item 53).
39. Como é típico das auditorias financeiras, o objetivo final é emitir uma opinião. As opiniões podem ser a) modificada – adversa, com ressalva ou qualificada e abstenção – ou b) não modificada. No caso, dada a natureza das distorções – relevantes, mas não generalizadas – a opinião emitida pela unidade técnica é no sentido da regularidade com ressalvas, conforme consignado na minuta de certificado de auditoria, a qual propõe que o Tribunal aprove, com fundamento no art. 249, inciso I, do RITCU, que trata da faculdade desta Corte de realizar fiscalizações.
40. Entendo que a referida opinião – justamente por ser emitida e assinada pelo Tribunal de Contas da União – deve ser incluída na parte dispositiva do acórdão e não apenas na fundamentação (voto) ou como documento anexo à esta, como vem sendo feito tradicionalmente.
41. Nesse sentido, acolho a proposta de opinar pela regularidade com ressalvas e aprovo, portanto, o certificado de auditoria, autorizando, ademais, sua inserção no sistema Conecta-



TCU e seu encaminhamento ao Ministro da Fazenda para os fins previstos na legislação, com a correção seguinte (“superavaliadas” em lugar de “subavaliadas” no certificado proposto):

“As variações patrimoniais diminutivas, apresentadas na demonstração das variações patrimoniais por R\$ 4.496,50 bilhões, estão **superavaliadas** em R\$ 3,59 bilhões; essa distorção decorre da exclusão indevida de transferências intragovernamentais concedidas (R\$ 11,86 bilhões) e do reconhecimento a maior de provisões (R\$ 15,45 bilhões)”.

42. Rememoro, ademais, que esta fiscalização se refere à auditoria financeira do MF que integrará as contas do referido órgão e subsidiará a análise quanto às contas dos seus administradores e responsáveis. Por tal motivo, o relatório de gestão não foi detalhadamente examinado nesta auditoria, o que ocorrerá naqueles autos.
43. Reitero, por fim, que os achados deste processo também integrarão as Contas do Presidente da República de 2024, das quais sou relator, além de contribuir para o aprimoramento da qualidade e da transparência das informações contábeis.

Com base nesse conjunto argumentativo, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Ao Ministro de Estado do Ministério da Fazenda

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Opinião com ressalva

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I, II e IV, da Constituição Federal de 1988, as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda, compreendendo os balanços patrimonial e orçamentário de 31 de dezembro de 2024 e a respectivas demonstrações das variações patrimoniais, dos fluxos de caixa e das mutações do patrimônio líquido para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das distorções descritas na seção a seguir, “base para opinião com ressalva”, as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2024 e a execução orçamentária do ministério no exercício findado em tal data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil e aplicadas ao setor público.

Base para opinião com ressalva

Detectamos distorções de valor, de classificação e de divulgação. Os efeitos das distorções nas demonstrações contábeis são relevantes, mas não generalizados, tomados individualmente ou em conjunto, conforme apresentados a seguir:

Distorções de valor

- 1.1 O **passivo não circulante**, apresentado no balanço patrimonial por R\$ 8.922,86 bilhões, está superavaliado em R\$ 15,45 bilhões devido à estimativa

incorreta referente a provisões para perdas judiciais e administrativas na conta provisões a longo prazo.

1.2 As **variações patrimoniais diminutivas**, apresentadas na demonstração das variações patrimoniais por R\$ 4.496,50 bilhões, estão superavaliadas em R\$ 3,59 bilhões; essa distorção decorre da exclusão indevida de transferências intragovernamentais concedidas (R\$ 11,86 bilhões) e do reconhecimento a maior de provisões (R\$ 15,45 bilhões).

1.3 As **variações patrimoniais aumentativas**, apresentadas na demonstração das variações patrimoniais por R\$ 3.679,34 bilhões, estão subavaliadas em R\$ 11,86 bilhões; essa distorção decorre da exclusão indevida de transferências intragovernamentais recebidas.

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

1.4 As **variações patrimoniais aumentativas**, apresentadas na demonstração das variações patrimoniais por R\$ 3.679,34 bilhões, contêm registros no valor de R\$ 64,03 bilhões, que estão classificados incorretamente. Trata-se de reversão de provisões (R\$ 17,8 bilhões) e de variações patrimoniais aumentativas relacionadas a tributos compensados (R\$ 46,23 bilhões) reconhecidas como ganhos com desincorporação de passivos (R\$ 64,03 bilhões).

1.5 As **notas explicativas** não apresentam detalhamento acerca dos acordos de transação realizados no âmbito do programa estabelecido pela Lei 13.988/2020 cujo saldo, em 31/12/2024, tenha atingido o montante de R\$ 356,98 bilhões. Além disso, as divulgações sobre provisões não atendem integralmente à estrutura de relatório financeiro aplicável, afetando a adequada compreensão das demonstrações financeiras.

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai); nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção intitulada “responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis”.

Somos independentes em relação ao Ministério da Fazenda, responsável pela elaboração e divulgação de suas demonstrações contábeis de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), cumprindo com as demais responsabilidades éticas consoante tais normativos; acreditamos que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com ressalva.

Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis

A administração do Ministério da Fazenda é responsável por essas outras informações, que compreendem o relatório de gestão. Nossa opinião sobre as demonstrações contábeis e a conformidade das transações subjacentes não abrange o relatório de gestão, e não expressamos nenhuma forma de conclusão de auditoria sobre esse relatório.

Em conexão com a auditoria das demonstrações contábeis, nossa responsabilidade é a de ler o relatório de gestão e, ao fazê-lo, considerar se este está, de forma relevante, inconsistente com aquelas ou com nosso conhecimento obtido na auditoria ou, de outra forma, aparenta estar distorcido de forma relevante; se, com base no trabalho realizado, concluirmos haver distorção relevante no relatório de gestão da entidade, somos requeridos a comunicar esse fato.



Como descrito na seção “base para opinião com ressalva”, as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda estão afetadas, de forma relevante, mas não generalizada, pelas distorções apresentadas. Assim, essas outras informações, que integram o relatório de gestão, por conterem as demonstrações contábeis e a elas fazerem referência, contêm, pela mesma razão, distorção com relação aos valores dos itens indicados na referida seção.

Responsabilidades da administração pelas demonstrações contábeis

A Administração do Ministério da Fazenda é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração das demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se esta foi causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis

Nosso objetivo é o de obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante causada por fraude ou erro e de emitir certificado de auditoria contendo nossa opinião; segurança razoável constitui-se em alto nível de segurança, mas não em garantia de que o trabalho realizado de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria no setor público sempre detectará eventuais distorções relevantes existentes, sendo consideradas relevantes se, individualmente ou em conjunto, puderem influenciar, dentro de perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários quando tomadas com base nas referidas demonstrações.

Em consonância com o disposto no art. 22 da Decisão Normativa-TCU 198/2022, nesta auditoria foram consideradas relevantes para as demonstrações contábeis como um todo as distorções que, individualmente ou em conjunto, se aproximaram ou superaram 1,5% do ativo total ao final do exercício de 2024.

Conduzimos, a partir de julgamento e ceticismo profissionais, todo o trabalho, com o qual, à luz das normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, chegamos às conclusões aqui apresentadas. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis, independentemente se causada por fraude ou erro, planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante advinda de fraude é maior do que o relacionado à proveniente de erro, já que aquela pode envolver a burla de controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais;
- Obtemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria no sentido de planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos do Ministério da Fazenda;
- Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pela administração;
- Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações, e a possibilidade de as demonstrações contábeis representarem as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada;



- Obtemos evidência de auditoria referente às informações financeiras das entidades ou atividades de negócio do Ministério da Fazenda para expressar opinião sobre as demonstrações contábeis.

Comunicamo-nos com os responsáveis pela elaboração e divulgação das Demonstrações Contábeis daquele órgão a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos por nós identificadas durante nossos trabalhos.

Fornecemos também aos responsáveis pela governança declaração de que cumprimos com as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando aplicável, as respectivas salvaguardas.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ACÓRDÃO Nº 1093/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.309/2024-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinaceira).
8. Representação legal: Alex Vicentini Lelis, representando o Ministério da Fazenda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda relativas ao exercício de 2024, com o objetivo de verificar a confiabilidade e a transparência das informações financeiras evidenciadas, em subsídio à emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República do mesmo ano,

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

9.1. opinar no sentido de que as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda, exceto pelos efeitos das distorções descritas na seção “base para opinião com ressalvas” no certificado de auditoria, apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2024 e a execução orçamentária do referido órgão no exercício nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público;

9.2. aprovar o certificado de auditoria anexo ao voto;

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

9.3.1. à Advocacia-Geral da União que implemente controles internos com vistas a garantir a adequação das estimativas para provisões para perdas judiciais, observando, entre outros critérios, os procedimentos previstos na Portaria Normativa AGU 68/2022, art. 4º, parágrafo único; e

9.3.2. ao Ministério da Fazenda que, nas demonstrações contábeis dos próximos exercícios, adeque as divulgações em notas explicativas sobre provisões aos critérios dos itens 140 da NBC TSP 11, 8.2.2, Parte V, do MCASP (10ª edição), 98 da NBC TSP 03, 17.2.3, Parte II, do MCASP (10ª edição), 10.1.1 da Macrofunção Siafi 020336 e 8.2.2, Parte V, do MCASP (10ª edição), de modo a aumentar a clareza e a transparência das informações que devem ser divulgadas.



9.4. autorizar, com fundamento na Resolução-TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento das deliberações aqui prolatadas nas auditorias anuais de contas do Ministério da Fazenda dos exercícios subsequentes;

9.5. autorizar a inserção do certificado de auditoria a que se refere o subitem 9.2, juntamente com o correspondente relatório de auditoria, no sistema Conecta-TCU, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.6. encaminhar ao Ministro de Estado da Fazenda:

9.6.1. o certificado e o relatório de auditoria, com vistas à emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV, c/c o art. 52 da Lei 8.443/1992;

9.6.2. o certificado de auditoria para a publicação prevista no art. 8º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da Decisão Normativa TCU 198/2022.

9.7. considerar implementada a recomendação do subitem 9.2.2 do Acórdão 1.057/2024-TCU-Plenário;

9.8. apensar, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, estes autos ao TC 005.121/2025-6, processo de contas anuais do Ministério da Fazenda relativo ao exercício de 2024.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1093-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 I – CLASSE V – tagColegiado

TC 017.467/2024-1

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
Instituto Nacional do Seguro Social.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA FINANCEIRA INTEGRADA COM CONFORMIDADE. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL E DO FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. EXERCÍCIO DE 2024. DISTORÇÕES DE VALOR NOS ATIVOS, NOS PASSIVOS E NO RESULTADO

PATRIMONIAL. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.
MONITORAMENTO. APROVAÇÃO DE CERTIFICADO DE
AUDITORIA. APENSAMENTO.

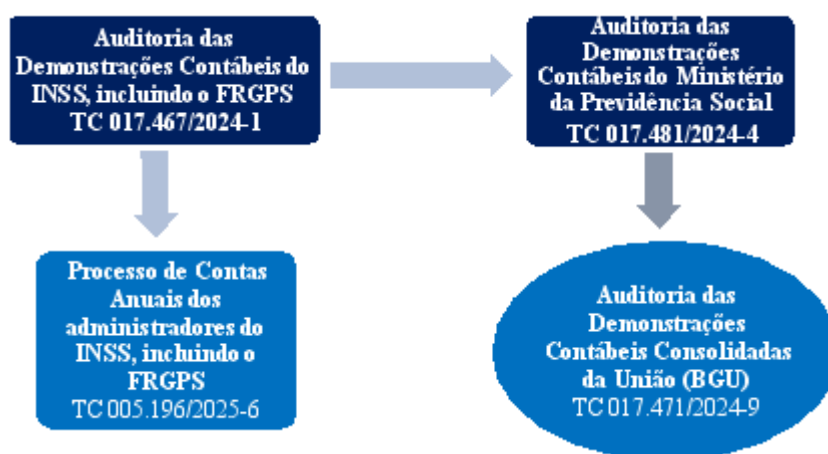
RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas – AudFinanceira (peça 308):

“1 APRESENTAÇÃO

1. A Constituição Federal de 1988 (CF) atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (art. 71, I), e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração federal direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal (art. 71, II).
2. Adicionalmente, a CF/1988 estabelece que compete ao TCU realizar, por iniciativa própria, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (art. 71, IV).
3. Em razão dessas atribuições constitucionais, o Tribunal realizou auditoria financeira integrada com conformidade nas Demonstrações Contábeis do Instituto Nacional do Seguro Social de 2024, incluindo o Fundo do Regime Geral de Previdência Social.
4. Os resultados do trabalho incluem o presente relatório e o certificado de auditoria que subsidiarão, conforme previsto no art. 16, inciso III, da Decisão Normativa-TCU 198/2022, a formação da opinião de auditoria sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU), de 2024 ([TC 017.471/2024-9](#)), a qual fundamentará a emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, nos termos do art. 71, inciso I, da CF/1988. Também comporão o processo de prestação de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento, nos termos do art. 71, inciso II, da CF/1988, e dos incisos III, art. 9º, e II, do art. 50, da Lei 8.443/1992.

Figura 1 – Propósito da Auditoria das Demonstrações Contábeis do INSS e do FRGPS



5. Além desta seção, o relatório está organizado como a seguir: a Seção 2 contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que ajudam na compreensão do relatório; a Seção 3 apresenta os achados de auditoria com as respectivas conclusões e propostas de encaminhamento; a Seção 4 descreve as deficiências significativas de controle interno identificadas; a Seção 5 traz uma síntese do monitoramento das recomendações ou determinações feitas em auditorias anteriores, cujas análises detalhadas estão no Apêndice B; a Seção 6 aborda os assuntos que exigiram atenção significativa da auditoria; a Seção 7 traz as conclusões da auditoria; a Seção 8 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe, já contemplando os comentários de gestores analisados pela equipe de auditoria no Apêndice A. O Apêndice

C fornece informações sobre a cobertura do trabalho. Ao final, encontram-se as listas siglas, figuras e tabelas contidas no relatório.

2 INTRODUÇÃO

6. Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas contas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), relativas ao exercício de 2024, autorizada pelo Acórdão 2.524/2023-TCU-Plenário ([TC 037.770/2023-3](#)), sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

7. O art. 16, inciso III, da DN-TCU 198/2022 e a Portaria-TCU 52/2024 definem o INSS e o FRGPS como duas das Unidades Prestadoras de Contas (UPC) significativas do BGU, atribuindo ao TCU, com fundamento no art. 14, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 84/2020, a responsabilidade por certificar as suas contas.

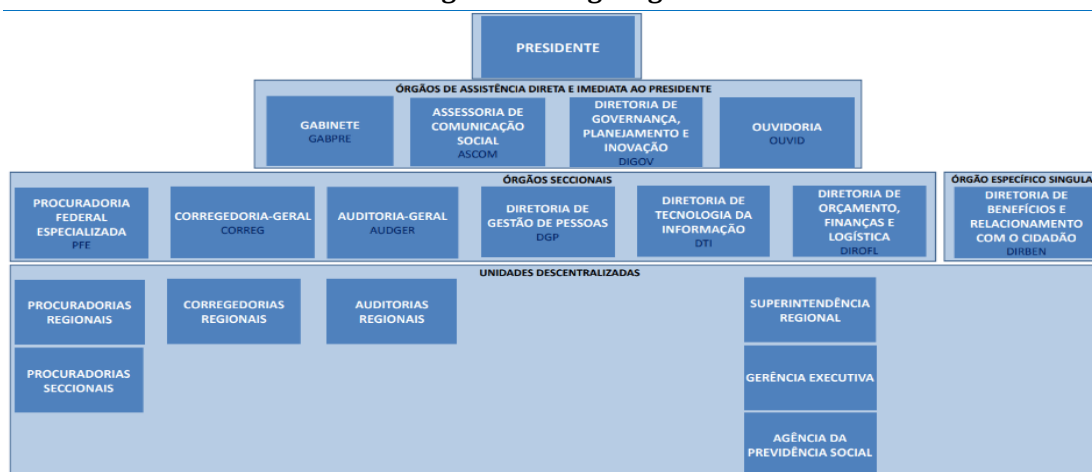
8. Assim, além de subsidiar a emissão do parecer prévio do TCU sobre as contas do Presidente da República, o presente relatório e o respectivo certificado de auditoria comporão o processo de prestação de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento do Tribunal, tanto do INSS/FRGPS, como dos responsáveis pelo Ministério da Previdência Social.

2.1 Visão geral do objeto

9. O INSS é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), responsável pela gestão do FRGPS, conforme o art. 5º da Lei 11.457/2007, o que inclui a operacionalização do reconhecimento de direitos de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Lei 8.742/1993) e do Seguro Defeso (Lei 13.134/2015).

10. Para cumprir essa finalidade, o INSS possui uma estrutura organizacional composta por uma unidade central e diversas unidades descentralizadas, abrangendo seis Superintendências regionais, 98 Gerências Executivas e 1.644 Agências da Previdência Social (APS), distribuídas por todo o território nacional, conforme organograma a seguir.

Figura 2 – Organograma do INSS



Fonte: site do INSS, acesso em 19/2/2025.

11. O FRGPS, por sua vez, é um fundo criado pelo art. 68 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), na forma do art. 250 da CF/1988, vinculado ao Ministério da Previdência Social e gerido pelo INSS, constituído de bens, direitos e obrigações próprias, incluindo receitas das contribuições sociais para a seguridade social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do RGPS.

12. Em 2024, as despesas empenhadas pelo INSS e pelo FRGPS totalizam R\$ 1.037,4 bilhões, conforme apresentado na Tabela 1. Os principais gastos estão classificados por grupo de despesa orçamentária e assim distribuídos:

Tabela 1 - Despesas empenhadas em 2024

			Em R\$ bilhões
Categoria	Grupo de Despesa	INSS	FRGPS



Despesas Correntes	ODC	2,80	917,66
	ODC (BPC/LOAS)	106,74	0,00
	Pessoal e Encargos	10,17	0,00
Despesas de Capital	Investimentos	0,03	0,00
Total		119,74	917,66

Fonte: Balancete Siafi, saldos de DEZ/2024, extraído em 10/2/2025.

¹ODC: Outras Despesas Correntes.

13. Os programas de governo executados no exercício de 2024 estão os apresentados na Tabela 2, segregados por Grupo de Natureza da Despesa (GND).

Tabela 2 – Despesa empenhada por PG e GND – INSS e FRGPS, 2024

Em R\$ bilhões

Programa Governo (PG) ¹	GND	INSS ³	FRGPS ³
Proteção Social (SUAS) ²	3	106,80	
Programa de Gestão e Manutenção	1	9,38	
	3	1,85	
	4	0,03	
Encargos Especiais	1	0,79	
	3	0,51	
Previdência Social	3	0,37	915,90
Sentenças Judiciais	3		1,76
Outros Programas de Governo	3	0,01	
Total Geral		119,74	917,66

¹ Os nomes dos Programas de Governo estão resumidos para facilitar a leitura.

² SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

³ Os valores referem-se às Despesas Empenhadas até 31/12/2024.

Fonte: Siafi, consultado em 24/2/2024.

14. Os principais elementos das demonstrações contábeis individuais do INSS e do FRGPS, estão apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - Elementos das demonstrações contábeis

Em R\$ bilhões

Classe	INSS 2024	FRGPS 2024
ATIVO	13,84	368,83
PASSIVO EXIGÍVEL	107,98	199,72
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-94,14	169,11
VARIAÇÃO PATRIMONIAL AUMENTATIVA	101,23	872,80
VARIAÇÃO PATRIMONIAL DIMINUTIVA	228,75	1.030,96

Fonte: Siafi, posição em 31/12/2024, consultada em 10/2/2025.

15. As demonstrações contábeis do INSS encontram-se nas peças 248 a 250, enquanto as do FRGPS encontram-se nas peças 252 a 254. As notas explicativas que acompanham essas demonstrações estão nas peças 251 e 255, respectivamente.

16. As demonstrações contábeis consolidadas do MPS, referentes ao exercício de 2024, englobam as informações financeiras do INSS e do FRGPS. Essas demonstrações consolidadas são objeto da auditoria realizada no âmbito do processo [TC 017.481/2024-4](#).

17. A Estrutura de Relatório Financeiro aplicável (ERF) e a Estrutura Legal e Regulamentar aplicável (ELR) utilizadas na elaboração das demonstrações contábeis compõem-se das normas contábeis e legais a seguir, em rol não exaustivo.

Quadro 1- ERF e ELR da Auditoria

Despesas e Receitas	- Lei 4.320/1964 - LRF - Decreto 93.872/1986 - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 10ª Edição, Partes I – Parte Geral e II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais
Direitos	LRF, art. 68, § 1, incisos I, II, IV, V e VI
Obrigações	MCASP, 10ª Edição, Partes II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais e IV - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
Demonstrações Contábeis	- Lei 4.320/1964, art. 101. - MCASP, 10ª Edição, Parte V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público
Plano de Contas	MCASP, 10ª Edição, Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

2.2 Objeto, objetivos e escopo da auditoria

18. O objeto da auditoria é a posição patrimonial, financeira, a execução orçamentária e outros elementos que são avaliados, mensurados, reconhecidos e apresentados nas Demonstrações Contábeis do INSS e do FRGPS, compreendendo os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro em 31/12/2024, a respectiva Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) para o exercício findo nessa data e a Demonstração dos Fluxos de Caixa, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis relativas aos ciclos contábeis examinados.

19. Devido à limitação de recursos humanos na equipe e ao tempo disponível para conclusão da auditoria, o escopo da auditoria, em relação ao INSS, concentrou-se no ciclo contábil relativo aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e, no FRGPS, abrangeu os ciclos contábeis relativos às Compensações Previdenciárias, aos Benefícios Previdenciários, aos Créditos Administrativos e à Dívida Ativa não Tributária. Entretanto, cabe destacar ainda que o escopo do trabalho não contemplou a realização de exames de regularidade (legalidade e legitimidade) de descontos consignados em folhas de pagamento do BPC, os quais foram objeto de auditoria no âmbito do TC 032.069/2023-5, Acórdão 1115/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz.

20. O objetivo do trabalho foi verificar se os referidos ciclos contábeis estão apresentados adequadamente nas demonstrações contábeis supramencionadas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as transações subjacentes estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

2.3 Não escopo

21. Não integraram o escopo deste trabalho o exame dos ciclos contábeis de arrecadação de receitas e de créditos previdenciários, de responsabilidade da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pois tais atividades integram o escopo da auditoria realizada no âmbito do [TC 014.798/2024-7](#).

22. Da mesma forma, foram excluídas do escopo do presente trabalho as despesas relativas ao pagamento de sentenças judiciais (precatórios), uma vez que toda a operacionalização desses desembolsos é realizada pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs), ainda que as respectivas informações estejam refletidas nas demonstrações contábeis do FRGPS.

23. Diante do escopo delimitado, não se expressará conclusões sobre as demonstrações contábeis do

INSS, nem do FRGPS, como um todo, mas exclusivamente sobre os ciclos contábeis mencionados na subseção anterior, uma vez que o trabalho se enquadra na hipótese prevista no art. 29 da Decisão Normativa-TCU 198, de 23 de março de 2022. Por essa razão, em conformidade com a regra de transição prevista no parágrafo único do mesmo artigo, foram emitidas conclusões restritas aos procedimentos executados.

2.4 Metodologia e limitações inerentes à auditoria

24. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com as Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), bem como com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica de Auditoria (NBC TASP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), aplicáveis no contexto do trabalho. Nenhuma limitação foi imposta aos exames.

25. Tais normas exigem o cumprimento de exigências éticas, o exercício de julgamento e ceticismo profissionais, a aplicação do conceito de materialidade e a identificação e a avaliação de riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis auditadas ou de não conformidade relevante nas transações subjacentes, independentemente se causados por erro ou fraude.

26. As referidas normas também exigem a definição e a execução de procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos, a fim de se obter segurança razoável, mediante evidência de auditoria suficiente e apropriada, para suportar as conclusões em que se fundamenta a opinião de auditoria. Conforme exigido ainda pelas NAT, item 52, e ISA/NBC TASP 220/ISSAI 2220, item 14, a equipe de auditoria possui coletivamente a competência e as habilidades necessárias.

27. O trabalho observou ainda a DN-TCU 198/2022 e os Termos do Trabalho de Auditoria (peça 4). Os procedimentos de auditoria incluíram inspeção documental, confirmação externa de saldos e transações, recálculo, procedimentos analíticos, indagações, inclusive por escrito (ofícios de requisição), e o uso de técnicas assistidas por computador.

28. Conforme exigido pelo art. 22 da DN-TCU 198/2022, a Tabela 4, a seguir, apresenta os referenciais, percentuais e valores de materialidade adotados na auditoria.

Tabela 4 - Níveis de Materialidade – INSS e FRGPS, 2024

		Em R\$ bilhões	
Cálculo		FRGPS	INSS
Referencial: Despesas empenhadas 31/12/2024		917,66	106,74
Materialidade global (ou de planejamento) – MG	1,5% do referencial	13,76	2,13
Materialidade para execução da auditoria – ME	50% da MG	6,88	1,60
Limite para acumulação de distorções – LAD	3% da MG	0,41	0,06

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em informações do Tesouro Gerencial extraídas em 13/2/2025

29. A Materialidade Global (**MG**) é utilizada como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, em relação às demonstrações contábeis como um todo. É o limite que, se ultrapassado, causará modificação (ressalva, adversa ou abstenção) na opinião de auditoria.

30. A Materialidade para Execução (**ME**) foi o parâmetro utilizado para selecionar os saldos contábeis e as classes de transações significativas que compuseram o escopo do trabalho.

31. O Limite para Acumulação de Distorções (**LAD**) representa o valor abaixo do qual as distorções de valor foram consideradas claramente triviais e não foram acumuladas para avaliação em conjunto, salvo se não consideradas claramente triviais quando julgadas com base em critério de natureza ou circunstâncias.

32. Além desses limiares de materialidade, foi determinado um limite de distorção tolerável (DT),

conforme a regra $LAD \geq DT \leq ME$, para fins de determinação da extensão dos testes substantivos e como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções, individualmente ou em conjunto, em relação a classes específicas de transações, saldos contábeis ou divulgações.

33. Conforme exigido pelas normas de auditoria, as distorções detectadas durante a auditoria foram comunicadas e discutidas com a administração (peça 171) antes do encerramento do exercício no Siafi, de forma a possibilitar a realização de ajustes tempestivos antes do encerramento das demonstrações contábeis do exercício. As distorções não corrigidas foram comunicadas aos responsáveis pela governança (peças 274 e 276).

34. A administração confirmou o cumprimento de suas responsabilidades, conforme estabelecidas nos Termos do Trabalho de Auditoria (peça 4), por meio de representação formal (peça 290).

35. Devido às limitações inerentes a uma auditoria, juntamente com as limitações inerentes ao controle interno, há um risco inevitável de que algumas distorções relevantes não tenham sido detectadas, mesmo que o trabalho tenha sido adequadamente planejado e executado de acordo com as normas de auditoria mencionadas.

2.5 Volume de recursos fiscalizados

36. O volume de recursos fiscalizados, na perspectiva patrimonial, alcançou R\$ 581,03 bilhões, sendo R\$ 343,45 bilhões em ativos, e R\$ 237,58 bilhões em obrigações. Na perspectiva orçamentária, a cobertura foi de R\$ 902,16 bilhões, conforme Tabela 5. Detalhes adicionais sobre o volume de recursos fiscalizados são apresentados no Apêndice C deste relatório.

Tabela 5 - Resumo dos Recursos Fiscalizados em 2024

Em R\$ bilhões

Elementos patrimoniais e orçamentários	INSS	FRGPS	Total
Ativo	-	343,45	343,45
Passivo Exigível	100,50	137,08	237,58
Variação Patrimonial Aumentativa (VPA)	85,35	122,21	207,55
Variação Patrimonial Diminutiva (VPD)	109,53	943,49	1.053,02
Despesas Orçamentárias	-	902,16	902,16

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

2.6 Benefícios da fiscalização

37. Entre os **benefícios potenciais** desta fiscalização, destacam-se a melhoria dos controles internos sobre a conformidade financeira e orçamentária dos atos de gestão e dos respectivos registros contábeis sobre o processo de elaboração das demonstrações financeiras do INSS e do FRGPS. Esses benefícios contribuem para o aumento da credibilidade e transparência das informações financeiras perante os usuários dessas informações e tomadores de decisões. Espera-se ainda que o conjunto de deliberações propostas possa aprimorar a convergência dos procedimentos contábeis aos padrões internacionais em implementação no setor público brasileiro pela Secretaria do Tesouro Nacional.

38. Como **benefício efetivo**, destacam-se as correções promovidas de forma tempestiva, ainda durante a fase de execução dos trabalhos. Entre elas, ressalta-se o desconhecimento de R\$ 84,66 bilhões do passivo do INSS, em razão do atraso nas prestações de contas ao MDS; e o reconhecimento, nos passivos do FRGPS, de provisão no montante de R\$ 4,79 bilhões, referente para pagamento de benefícios com recursos pendentes de análise pelo Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS).

39. Esses ajustes foram realizados antes do encerramento do exercício, ainda no curso da auditoria (peça 171, achado 1.1.1 e 1.1.3). A possibilidade de promover correções antes da publicação das demonstrações contábeis contribui para o aprimoramento da qualidade das informações financeiras e para o fortalecimento da credibilidade da prestação de contas anual dos gestores.

3 ACHADOS DA AUDITORIA

3.1 Distorções de Valor - FRGPS

3.1.1 R\$ 9,23 bilhões de créditos previdenciários e R\$ 5,29 bilhões de obrigações com créditos previdenciários reconhecidos a maior, em razão de erro na mensuração nos valores dos requerimentos de compensação previdenciária pendentes de análise

40. Os direitos e as obrigações da compensação previdenciária são reconhecidos com base nos requerimentos apresentados pelos regimes instituidores aos regimes de origem. Cada requerimento está vinculado a fatos geradores que determinam a necessidade de compensação financeira, conforme as regras de contagem recíproca do tempo de contribuição.

41. Para operacionalizar esse processo, os requerimentos são apresentados no sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), que centraliza os procedimentos de requisição, análise e deferimento das solicitações de acerto de contas entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), bem como entre diferentes RPPS.

42. Considerando que os requerimentos apresentados envolvem solicitações de valores a receber e a pagar entre os regimes previdenciários, cada requerimento pode representar, simultaneamente, um direito a receber para o regime instituidor e uma obrigação a pagar para o regime de origem.

43. Conforme estabelece o item 4.6 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 10ª edição, os direitos e obrigações decorrentes da compensação previdenciária devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis da entidade.

44. O FRGPS encerrou o exercício de 2024 com um saldo de R\$ 47,48 bilhões em direitos a receber e um saldo de R\$ 82,09 bilhões em obrigações a pagar, ambos referentes aos requerimentos de compensação previdenciária ainda pendentes de análise, conforme apurado pela equipe a partir da base de dados do sistema de extração de dados Comprev.

45. Contudo, foi identificado que os direitos a receber, registrados na conta Créditos Previdenciários do RPPS, está a maior em R\$ 9,23 bilhões. Também se encontra a maior as obrigações a pagar, registradas na conta Demais Obrigações a Longo Prazo, no total de R\$ 5,29 bilhões.

46. Os valores foram registrados incorretamente devido a um de erro de formatação nas datas das planilhas Excel, arquivo extraído do sistema Comprev e que contém as informações dos requerimentos apresentados. As datas dos requerimentos são informações cruciais para se determinar quais são os valores dos direitos a receber e das obrigações a pagar dos benefícios previdenciários já pagos pelo regime de origem. A falha na formatação das datas gerou uma contagem de tempo equivocada e, consequentemente, nos valores apurados, pois o total a receber e a pagar dependem dessa contagem do tempo.

Tabela 6 – Síntese das distorções de valores

Conta contábil	Distorção	Em R\$ bilhões
		Efeito
Créditos Previdenciários do RPPS	9,23	Superavaliação
Demais Obrigações a Longo Prazo	5,29	Superavaliação
Resultado exercícios anteriores	3,94	Superavaliação

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Proposta de encaminhamento

47. **Recomendar** ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU nº 315/2020, que aperfeiçoe os controles internos destinados à prevenção, detecção e correção de falhas na mensuração dos direitos e obrigações relacionados aos requerimentos de compensação previdenciária, para assegurar maior transparência, confiabilidade e conformidade com as regras estabelecidas no item 4.6, da Parte III do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 10ª edição; bem como no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.1.2 R\$ 4,70 bilhões de Ajustes de Exercícios Anteriores não reconhecidos e R\$ 3,55 bilhões reconhecidos a maior no Resultado do Exercício corrente

48. A compensação financeira previdenciária é um mecanismo usado para ajustar as contas entre os diferentes regimes de previdência (o RGPS, os RPPS da União, dos estados e dos municípios). O ajuste é necessário quando um dos regimes se torna responsável por pagar integralmente os benefícios de aposentadoria ou pensão de servidores que contribuíram para outros regimes de previdência, ao longo de suas vidas.

49. Em 2024, foram pagos R\$ 7,58 bilhões de despesas de compensação previdenciária, decorrente de requerimentos já analisados. Pela perspectiva orçamentária, o valor foi empenhado e pago com base no valor líquido das despesas, conforme determina o MCASP, 10ª edição, parte III, item 4.6. Pela ótica patrimonial, os registros deveriam ocorrer pelos valores brutos dos créditos e das obrigações, porém, foi reconhecido apenas o valor líquido decorrente da compensação entre os direitos e obrigações, em desacordo com o item 4.6 do MCASP.

50. O valor bruto reconhecido no sistema patrimonial deveria ter sido de R\$ 8,73 bilhões, porém foi reconhecido R\$ 7,58 bilhões. Além disso, uma vez identificado o fato gerador, com base na data de início dos benefícios, os valores brutos das despesas de competência do exercício e de exercícios anteriores deveriam ter sido segregados para fins de registro, conforme determina inciso II do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal: a despesa pública deverá ser registrada de acordo com o regime de competência.

51. A partir da base dos requerimentos já analisados, foi possível segregar os valores brutos, de acordo com os respectivos períodos de competência, pois os dados do sistema Comprev contém as datas necessárias para o cálculo.

52. Assim, dos R\$ 8,73 bilhões que deveriam ter sido reconhecidos no sistema patrimonial, R\$ 4,70 bilhões referem-se a Ajustes de Exercícios Anteriores, que deveriam ter sido reconhecidos diretamente no Patrimônio Líquido; e R\$ 4,03 bilhões referem-se a despesas do exercício corrente, que deveriam ter sido reconhecidos na conta de Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas.

53. No entanto, o valor de R\$ 7,58 bilhões foi reconhecido integralmente como despesas do exercício corrente (2024). Assim, as VPDs do exercício estão superavaliadas em R\$ 3,55 bilhões ($R\$ 7,58 - R\$ 4,03 = R\$ 3,55$).

54. Os registros contábeis incorretos decorrem de falhas nos controles internos, carência de servidores alocados e de capacitação insuficiente sobre as regras de contabilização. Essa falta de observância ao regime de competência tornou-se injustificável, diante dos ajustes promovidos nas orientações a esse respeito no MCASP para alinhar-se às normas internacionais de contabilidade.

Tabela 7 - Síntese das distorções de valores

		Em R\$ bilhões
Conta Contábil	Valor	Efeito
Ajustes de Exercícios Anteriores (Patrimônio Líquido)	4,70	Superavaliação
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)	3,55	Superavaliação

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Proposta de encaminhamento

55. **Recomendar** ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para assegurar o correto reconhecimento dos direitos e obrigações, bem como das respectivas receitas e despesas relacionadas à compensação previdenciária, em observância ao regime de competência, conforme determina o art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observadas as regras de contabilização do MCASP, 10ª edição, parte III, item 4.6.

3.1.3 R\$ 1,01 bilhão a menor em Provisões, devido à não inclusão de requerimentos de pensões pendentes de análise no cálculo das estimativas

56. Os requerimentos apresentados pelos regimes de previdência instituidores aos regimes de origem podem se referir tanto a aposentadorias quanto a pensões por morte delas decorrentes, conforme dispõe o art. 2º, *caput*, da Portaria MPS 1.400/2024.

57. Os requerimentos apresentados no Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev) contém

pedidos tanto de aposentadorias ou de pensões por morte. Contudo, nos relatórios recebidos pela contabilidade, que são a base para cálculo das estimativas dos direitos e obrigações, não constavam os requerimentos de pensões por morte que estão pendentes de análise.

58. A área responsável pela estimativa informou a existência de 23.381 requerimentos de pensões pendentes de análise, nos quais o FRGPS figura como regime de origem (devedor), e 1.201 requerimentos como regime instituidor (credor), totalizando 24.582 requerimentos.

59. Os direitos e as obrigações decorrentes dos requerimentos de pensões correspondem, respectivamente, a R\$ 55,25 milhões e R\$ 1,01 bilhão. As contrapartidas desses direitos e das obrigações dependem da ocorrência do fato gerador que pode ser identificado a partir da base de dados dos requerimentos, uma vez que cada requerimento contém as datas necessárias para segregar as competências do exercício corrente e de exercícios anteriores.

60. Portanto, considerando que as despesas e receitas de exercícios anteriores impactam diretamente a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores (AEA), do Patrimônio Líquido, e que as receitas e despesas do exercício corrente impactam as VPD e VPA do exercício, a Tabela 8, a seguir, demonstra o efeito das distorções detectadas, considerando as segregações adequadas.

Tabela 8 - Síntese das distorções de valores

Em R\$ bilhões

Conta afetada	Valor distorção	Efeito
Provisões a Longo Prazo	-1,01	Subavaliação
Diversas VPD	-0,14	Subavaliação
Patrimonio Líquido (AEA)	0,87	Superavaliação
Créditos de Compensações Previdenciárias do RPPS	-0,05	Subavaliação
Patrimonio Líquido (AEA)	-0,05	Subavaliação

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

61. Por fim, é importante destacar que a estimativa das distorções foi baseada no número de requerimentos pendentes de análise informados pelo INSS em 13/02/2025. No entanto, o exercício de 2024 encerrou com 35.089 requerimentos pendentes de análise nos quais o FRGPS figurava como regime instituidor, e 66.866 requerimentos nos quais figurava como regime de origem, totalizando 101.995 requerimentos. Esse número é superior ao que foi inicialmente informado em 13/02/2025, indicando que o valor das provisões pode ser ainda maior.

Proposta de encaminhamento

62. Recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para assegurar que as estimativas de direitos e obrigações incluam os requerimentos pendentes de análise de compensação previdenciária referentes às pensões por morte, conforme estabelece o art. 2º, caput, da Portaria MPS 1.400/2024, conferindo assim maior precisão, completude e aderência às normas legais e regulamentares aplicáveis.

3.1.4 R\$ 358,61 milhões de Obrigações de Longo Prazo relativas a estoques parcelados de compensações previdenciárias não reconhecidos

63. De acordo com o MCASP, 10ª edição, parte III, item 4.6, as obrigações decorrentes de compensação previdenciária podem ser dos tipos: **estoque**, **fluxo acumulado** ou **fluxo mensal**.

64. **Estoque** corresponde a valores de compensação financeira em atraso, referentes ao período de 5/10/1988 a 5/5/1999. Os **fluxos acumulados** abrangem os valores da compensação financeira dos benefícios concedidos após o período de estoque e representam o montante devido entre a data de concessão inicial do benefício e o deferimento do requerimento de compensação, respeitando o prazo prescricional de cinco anos. Já o **fluxo mensal** refere-se a compensações de benefícios mensais do exercício corrente.

65. Constatou-se que o FRGPS tem R\$ 358,61 milhões em obrigações decorrentes de requerimentos já

analisados, cujos fatos geradores ocorreram entre 1988 e 1999, ou seja, obrigações de compensação previdenciária do tipo estoque. Essas obrigações não foram reconhecidas nas demonstrações financeiras de 31/12/2024, e afetam as análises fiscais e financeiras sobre o déficit previdenciário da União.

66. Nos procedimentos de finalização da auditoria, após comentários de gestores, verificou-se que o INSS corrigiu, em março de 2025, a distorção apontada. Por conseguinte, a informação apresentada nas demonstrações financeiras do FRGPS de 31/12/2024, especificamente na conta de Demais Obrigações a Longo Prazo, encontra-se subavaliada, conforme demonstra a Tabela 9, adiante.

Tabela 9 - Síntese das distorções de valores

Em R\$ bilhões

Conta afetada	Valor distorção	Efeito
Demais Obrigações a Longo Prazo	-0,358	Subavaliação
Patrimonio Líquido (AEA)	0,358	Superavaliação

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

67. Embora a correção contábil tenha sido realizada posteriormente, a distorção ainda permaneceu nos demonstrativos de 31/12/2024, evidenciando a inobservância do regime de competência. O não reconhecimento de obrigações gera uma visão artificialmente mais equilibrada do patrimônio líquido da entidade, prejudicando a fidedignidade e integralidade das informações financeiras e as análises e decisões que os usuários possam tomar com base nessas informações.

68. Essa distorção tem reflexos na gestão fiscal e atuarial, especialmente relevantes em um cenário de crescente desequilíbrio nos regimes previdenciários, tanto nos RPPS quanto no RGPS. Obrigações de compensações não registradas comprometem o planejamento financeiro, elevam o risco de insuficiência de caixa e fragilizam a sustentabilidade do regime. Além disso, a ausência de divulgações de informações importantes prejudica a compreensão da sociedade e dos servidores quanto à capacidade de os governos assegurarem o direito à aposentadoria.

Proposta de encaminhamento

69. Considerando que a proposta de recomendação relativa ao achado descrito no item 3.1.1, se implementada, sanará a deficiência de controle que também dá origem ao presente achado, não será proposto encaminhamento adicional para a questão.

3.1.5 R\$ 534,36 milhões de Ajuste de Exercícios Anteriores a menor e R\$ 144,06 milhões a maior em Diversas VPA do Resultado do Exercício corrente, devido ao reconhecimento de receitas de compensação previdenciária fora da competência

70. Segundo o MCASP, 10ª edição, parte III, item 4.6, o reconhecimento das compensações previdenciárias deve ser realizado pelos valores brutos dos direitos e obrigações, bem como das respectivas receitas e despesas, de forma a permitir a compensação entre os regimes previdenciários, dos requerimentos de compensação já analisados.

71. Em 2024, os requerimentos analisados indicaram um valor bruto de R\$ 933,33 milhões de créditos que o FRGPS deveria receber como regime instituidor. No entanto, os registros de arrecadação indicam o ingresso de somente R\$ 543,35 milhões. A diferença entre esses valores decorre de obrigações do fundo, como regime de origem, que foram compensadas com os referidos direitos, sem que houvesse os respectivos registros patrimoniais dessas transações.

72. Embora a compensação não tenha sido evidenciada nos demonstrativos financeiros, ela ocorreu de fato ($R\$ 933 - R\$ 390 = R\$ 543$). Isso significa que o procedimento está sendo realizado à margem da contabilidade, em desconformidade com as regras do MCASP. O objetivo é que essas transações sejam refletidas nos demonstrativos financeiros de forma transparente, evidenciando os reais impactos no patrimônio.

73. No cômputo dos requerimentos analisados estão incluídos créditos relativos a exercícios anteriores e ao exercício corrente. Como o fato gerador desses direitos pode ser identificado a partir das informações constantes do Compreprev, foram feitas as segregações desses créditos por exercício e apurados os valores que deveriam ter sido reconhecidos como direitos e/ou obrigações, bem como as variações aumentativas

e/ou diminutivas e ajustes em contas de exercícios anteriores. Tal segregação define como o resultado do exercício será impactado.

74. Assim, do total de R\$ 933,33 milhões de créditos, R\$ 398,97 milhões referem-se ao exercício de 2024, e os R\$ 534,35 milhões restantes referem-se a exercícios anteriores. No entanto, foram reconhecidos R\$ 543 milhões como créditos do exercício, o que superavalia o saldo da conta diversas VPA em R\$ 144,06 milhões ($R\$ 543 - 398 = R\$ 144$). Já para o valor de R\$ 390 milhões que deveriam ter sido contabilizados como obrigações não foi possível segregá-lo em exercício corrente e exercício anterior, ou seja, a contrapartida das obrigações pode ter afetado tanto a conta de diversas VPD quanto a conta Ajuste Exercícios Anteriores (Patrimônio Líquido).

75. Dentre as principais causas das distorções identificadas destacam-se o reduzido número de servidores alocados e a falta de atualização desses profissionais sobre as regras de contabilização das compensações previdenciárias.

Tabela 10 - Síntese das distorções de valores

Em R\$ bilhões

Conta Contábil - Nível de Divulgação	Valor	Efeito
Ajuste Exercícios anteriores (Patrimônio Líquido)	R\$ 0,53	Subavaliação
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA)	R\$ 0,14	Superavaliação
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) /Ajuste Exercícios anteriores (Patrimônio Líquido)	RS 0,39	Subavaliação/ superavaliação

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Proposta de encaminhamento

76. Por considerar que recomendação proposta para o achado descrito no item 3.1.2 é suficiente para o tratamento da questão, não será formulado encaminhamento adicional.

3.2 Distorções de classificação, apresentação ou divulgação - FRGPS

3.2.1 R\$ 7,94 bilhões de despesas orçamentárias de compensação previdenciária classificadas em Grupo de Natureza de Despesa (GND) incorreto

77. O MCASP, 10ª edição, parte III, capítulo 4.6, dispõe que as despesas com compensações previdenciárias no regime de origem sejam empenhadas como despesas de pessoal, no GND 'Pessoal e Encargos Sociais'. No entanto, verificou-se que, em 2024, a execução dessas despesas foi registrada no GND 'Outras Despesas Correntes'.

78. Dessa forma, o grupo 'Outras Despesas Correntes' do Balanço Orçamentário do FRGPS apresenta despesas a maior no montante de R\$ 7,94 bilhões, ao passo que o grupo de despesa de 'Pessoal e Encargos' está a menor por igual montante.

79. Cabe destacar que tais distorções não afetam os limites de gastos com pessoal, previstos na LRF, pois esta lei exclui do cálculo os valores relativos à compensação financeira entre regimes previdenciários (alínea 'b', inciso VI, § 1º do art. 19 da LRF), uma vez que a compensação previdenciária consiste em um repasse entre entes ou regimes, não um gasto direto com servidores ativos.

80. Além disso, a sistemática de classificação prevista na LRF permite que o ente público cumpra suas obrigações previdenciárias sem comprometer a sua capacidade de pagar as despesas com pessoal, proporcionando, dessa forma, segurança jurídica para a contagem recíproca de tempo de serviço.

81. A Tabela 11 demonstra os valores relativos à dotação atualizada, despesas empenhadas, despesas liquidadas e despesas pagas em 2024 com compensação previdenciária do FRGPS.

Tabela 11 – Síntese da distorção de classificação

Em R\$ bilhões

Ação Orçamentária	Despesas	Dotação Atualizada	Empenhadas	Liquidadas	Pagas

Compensação Previdenciária (009W)	Outras Despesas Correntes (cód. 33)	7,94	7,94	6,95	6,64
	Pessoal, e Encargos (cód. 31)	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Siafi, posição de 31/12/2024.

Proposta de encaminhamento

82. **Dar ciência** ao INSS, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes, que o empenho de despesas orçamentárias com compensação previdenciária no grupo de natureza de despesa ‘Outras Despesas Correntes’, em vez de no grupo ‘Pessoal e Encargos Sociais’, infringe o disposto no MCASP, 10ª edição, parte III, item 4.6.

3.2.2 Ausência de divulgação, nas Notas Explicativas, das metodologias utilizadas para o cálculo das provisões destinadas ao pagamento de precatórios e RPV

Nota Explicativa 16 - Passivo Contingente

83. Na seção dedicada à evidenciação do **Passivo Contingente** do FRGPS, não foram divulgadas as metodologias utilizadas para a mensuração dos valores apresentados na Tabela 43 – Passivo Contingente Possível, conforme exige o item 100, alíneas (a) e (b), da NBC TSP 03.

84. A ausência dessas informações compromete o entendimento dos critérios adotados para a mensuração dos valores divulgados, bem como impossibilita a adequada avaliação das incertezas associadas às estimativas.

Nota Explicativa 18 - RPV e Precatórios

85. Na seção dedicada à evidenciação das **Provisões** do FRGPS, constatou-se a ausência de divulgação do valor contábil referente aos pagamentos de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), do exercício anterior, em inobservância ao item 97 (a) da NBC TSP 03. Essa omissão abrange tanto os tribunais federais quanto os tribunais estaduais, conforme indicado na Tabela 46 - Provisão de Requisições de Pequeno Valor - RPV - Tribunais Estaduais, e na Tabela 48 - Provisão de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor - Tribunais Federais.

86. Além disso, também foi constatada a ausência de referência à metodologia utilizada para o cálculo dessas provisões, impossibilitando a compreensão das incertezas relacionadas ao valor ou prazo dessas saídas, em atendimento ao disposto no item 98 (b) da NBC TSP 03.

Proposta de encaminhamento

87. **Recomendar** ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para a correta divulgação, em notas explicativas, das metodologias utilizadas no cálculo das provisões destinadas ao pagamento de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), em conformidade com os itens 97 (a), 98 (b), 100 (a) e (b) da NBC TSP 03, para permitir o entendimento dos critérios adotados na mensuração dessas estimativas por parte dos usuários das informações fornecidas nas demonstrações contábeis.

3.3 Não conformidades - FRGPS

3.3.1 Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada em elemento de despesa incorreto e sem segregação entre despesas do exercício corrente e anteriores

88. O elemento de despesa na programação orçamentária é fundamental para o controle do orçamento e para a consolidação das contas públicas, pois é ele quem detalha com precisão o tipo de gasto realizado. É a padronização do elemento da despesa que garante a rastreabilidade e a comparabilidade das despesas públicas, desde as unidades gestoras, que executam o orçamento, até a consolidação das contas nacionais.

89. De acordo com o MCASP, 10ª edição, parte III, capítulo 4.6, e com a Portaria Conjunta STN/SOF/ME 103/2021, as despesas com compensações previdenciárias, no regime de origem, serão empenhadas em dois elementos da despesa orçamentárias: Compensações de Regimes de Previdência (Cód. 86), utilizado para registrar despesas referentes a compensações entre regimes de previdência do exercício corrente; e Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) (cód. 92), aplicada quando essas mesmas despesas se referirem a despesas de exercícios anteriores.

90. No entanto, verificou-se que todas as despesas com compensação previdenciária do FRGPS foram

empenhadas, liquidadas e pagas no elemento de despesa com Indenizações e Restituições (Cód. 93). Além disso, não houve segregação entre DEA e aquelas do exercício corrente. Essas situações contrariam aquelas prescrições normativas.

91. Como o registro orçamentário na Natureza de Despesa com Indenizações e Restituições (Cód. 93) ocorreu pelo total dos fluxos desembolsados, não foi possível segregar com precisão os valores que deveriam ser empenhados em despesas de exercícios anteriores e despesas do exercício corrente. Entretanto, com base na proporcionalidade dos valores brutos extraídos do Sistema Comprev e nas datas dos fatos geradores, estimou-se que do total de despesas empenhadas (R\$ 7,94 bilhões), 55,72%, ou seja, R\$ 4,43 bilhões, deveriam ter sido empenhados como DEA (Cód. 92); e 44,28%, equivalente a R\$ 3,52 bilhões, como Despesas de Compensações de Regimes de Previdência (Cód. 86) no exercício corrente (de 2024).

92. Vale ressaltar que a classificação das compensações previdenciárias no elemento de despesa incorreto gera inconsistências que comprometem diretamente a qualidade das informações utilizadas nas estatísticas fiscais na consolidação das contas públicas nacionais. Além disso, essa falha pode prejudicar a formulação de políticas públicas de previdência, as quais dependem de dados fidedignos sobre a realidade. A classificação incorreta tem o potencial de induzir decisões equivocadas e, ao longo do tempo, colocar em risco os direitos dos servidores que dependem, ou dependerão, do equilíbrio financeiro e da sustentabilidade do RPPS.

Proposta de encaminhamento

93. **Dar ciência** ao INSS, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes, que o empenho de compensações previdenciárias no elemento de despesa ‘Indenizações e Restituições’, em vez de nos elementos ‘Compensações de Regimes de Previdência’ e ‘Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)’, a depender das datas de ocorrência dos fatos geradores, infringe o disposto na Portaria Conjunta STN/SOF/ME 103/2021 c/c o art. 37 da Lei 4.320/1964.

3.3.2 Perda de créditos de compensação previdenciária devido à prescrição

94. No sistema de compensação financeira entre regimes de previdência, o regime pode ser credor e/ou devedor de outro regime. Quando credor, o regime deve requerer o seu crédito do regime devedor dentro do prazo legal, sob pena de prescrição e consequente perda de receita orçamentária.

95. Segundo a Portaria MPS 1.400/2024, os valores a receber pelo FRGPS, relativos aos **estoques** de compensação previdenciária, somente prescrevem após cinco anos, contados a partir de 1º/1/2020. Depois disso, a prescrição quinquenal passa a ser contada a partir do primeiro dia subsequente ao recebimento da primeira prestação pelo beneficiário.

96. Nos casos dos **fluxos acumulados**, a contagem do prazo de prescrição quinquenal também se inicia no primeiro dia subsequente ao recebimento da primeira prestação pelo beneficiário. Excepcionalmente, para os requerimentos enviados até 31/12/2019, a contagem do prazo de prescrição observará a data de abertura do requerimento da compensação em relação à data de início do pagamento. Na ausência dessa informação, a prescrição será contada a partir da data de início do benefício.

97. De acordo com as regras, se o intervalo entre a data de abertura do requerimento e a data de início do pagamento (ou do início do benefício) for inferior a cinco anos, não há período prescrito. Caso esse intervalo seja superior a cinco anos, deve-se calcular o valor correspondente ao período prescrito.

98. **Em 2024, o FRGPS sofreu uma perda de R\$ 501,43 milhões** de compensações previdenciárias, cujos créditos prescreveram devido ao atraso na análise de 39.318 requerimentos. O Apêndice D apresenta o histórico dos valores prescritos, indicando que **no período de 2020 a 2024 as perdas totalizaram R\$ 3,34 bilhões**.

99. Essas perdas de créditos de compensação previdenciária já foram objeto de avaliação do TCU por meio do Acórdão 1.248/2022- Plenário, resultante de auditoria operacional no Comprev, realizada em 2021 (TC-014.549/2021-2), o qual foi monitorado pelo Acórdão 1.878/2023-Plenário (TC-000.926/2023-0). Na decisão o TCU considerou cumprida a deliberação, mas determinou à AudBenefícios que desse continuidade ao monitoramento do Acórdão 1.248/2022- TCU-Plenário.

100. O assunto também foi tratado nas auditorias de contas anuais de 2022 e 2023 e em uma representação (TC-032.159/2023-4) que culminou no Acórdão 1.093/2024-Plenário, por meio do qual o

TCU conheceu da representação e a considerou parcialmente procedente, determinando o arquivamento do processo, por entender que as medidas adotadas pelo gestor, verificadas no monitoramento, eram suficientes para tratar a questão. Contudo, as perdas de créditos de compensação em razão do atraso na análise dos requerimentos continuam a ser identificadas. Em 2024, a perda identificada com créditos que prescreveram foi, como já mencionado acima, de R\$ 501,43 milhões.

101. Para dar cumprimento à continuidade do monitoramento, conforme a determinação do Acórdão 1.248/2022- TCU-Plenário, a AudBenefícios autuou o TC 026.496/2024 – 0, com o objetivo de realizar novo monitoramento. Em dezembro de 2023 foram feitas diligências e no momento (23/4/2025) o processo encontra-se em instrução para análise das diligências.

102. Embora as perdas de receita apresentem ‘baixa representatividade’ frente ao total das obrigações com benefícios previdenciários, a sustentabilidade de qualquer regime de previdência depende diretamente do equilíbrio entre as receitas arrecadadas e os compromissos assumidos. Assim, perdas de arrecadação representam ameaça concreta ao equilíbrio do sistema, especialmente quando consideradas numa perspectiva de longo prazo. Para se ter uma ideia da magnitude, apenas a perda registrada em 2024 seria suficiente para custear, durante um ano, o pagamento de um salário-mínimo mensal para 25 mil beneficiários.

103. O equilíbrio financeiro e atuarial é um princípio de natureza constitucional, implícito no art. 40 da CF/88, que visa assegurar a viabilidade do regime tanto no presente quanto no futuro, para garantir os direitos dos beneficiários e ao mesmo tempo refletir o compromisso do Estado com a responsabilidade fiscal e a justiça entre gerações. Em cenários de déficit previdenciário, toda e qualquer perda de receita deve ser tratada com atenção redobrada.

104. No voto de apreciação do relatório de auditoria financeira nas contas do INSS/FRGPS de 2023 (TC 036.323/2023-0, pç. 270, p. 12), o relator Min. Vital do Rêgo, deixou de acolher proposta de nova ciência ao INSS considerando que, naquele momento, era dispensável providência adicional, uma vez que as medidas entendidas como adequadas por esta Corte poderiam ser decididas na representação da equipe de auditoria sobre o assunto, tratada no TC 032.159/2023-4.

105. Entretanto, a representação, embora conhecida e considerada parcialmente procedente, foi arquivada por decisão do Acórdão 1093/2024–TCU–Plenário:

Considerando que a instrução preliminar da AudBenefícios aponta a existência dos processos conexos TC-020.710/2022-4, TC-014.549/2021-2 já apreciados por este Tribunal, no bojo dos quais foram feitos encaminhamentos que se entende por satisfatórios para o presente caso, bem como a existência do processo de monitoramento TC-000.926/2023-0 das deliberações proferidas no Acórdão 1.248/2022 – TCU – Plenário (TC-014.549/2021-2), **sendo assim, desnecessária a emissão de novas determinações, recomendações e ciências nestes autos.** (grifamos)

106. Destaca-se, por fim, que o não requerimento tempestivo dos créditos de compensação previdenciária, os quais estão sujeitos à prescrição quinquenal, conforme disposto no art. 12 do Decreto 10.188/2019, acarretou perda efetiva de receita patrimonial e orçamentária estimada em R\$ 501,43 milhões no exercício de 2024, contrariando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40, *caput*, da CF/88, c/c art. 1º, *caput*, da Lei 9.717/1998.

Proposta de encaminhamento

107. Considerando a continuidade do monitoramento das deliberações proferidas no Acórdão 1.248/2022-TCU-Plenário, atualmente na fase de análise de diligências na AudBenefícios, no âmbito do TC 026.496/2024–0, bem como os posicionamentos do Tribunal supramencionados, não será proposto encaminhamento adicional para a questão.

3.4 Distorções de valor - INSS

3.4.1 R\$ 106,5 bilhões de despesas com benefícios do FNAS/MDS inapropriadamente contabilizadas e apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais do INSS

108. De acordo com o Decreto 10.995/2022, compete ao INSS a concessão, manutenção e pagamento de benefícios previdenciários do FRGPS, além dos benefícios assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O BPC, regulamentado pela LOAS, garante um salário-mínimo mensal às pessoas idosas com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de sustento próprio ou apoio familiar.

109. A gestão do BPC é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a quem compete a coordenação e o monitoramento do benefício, bem como seu o financiamento, conforme disposto no art. 48, § 3º da Lei 14.791/2023 (LDO/2024). No entanto, a operacionalização do benefício é realizada pelo INSS, que recebe recursos do MDS para cumprir essa função.

110. A transferência de recursos financeiros do MDS para o INSS ocorre por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), conforme o Decreto 10.426/2020. O TED é o instrumento que ajusta a descentralização de créditos entre órgãos e entidades dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com o objetivo de executar programas, projetos e atividades. Ao final da execução, o TED exige a prestação de contas para comprovar a aplicação correta dos recursos repassados, garantindo que os objetivos do acordo sejam cumpridos.

111. Ao longo do exercício, o FNAS/MDS descentraliza créditos orçamentários para o INSS com o objetivo de pagar os beneficiários do BPC relativo ao Programa de Governo: Proteção Social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

112. A Tabela 12 demonstra, resumidamente, como se processou a execução do orçamento no exercício de 2024, destacando, como já dito, que o FNAS/MDS é o financiador do programa de responsabilidade do MDS, e o INSS é o executor.

Tabela 12 - Execução Orçamentária do BPC, 2024

(Em R\$ bilhões)

Programa de Governo	Órgão	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada
5131 - Proteção Social Pelo Sistema Único De Assistência Social (SUAS)	FNAS/MDS	109,98	2,940
	INSS		106,80
	Total Geral	109,98	109,74

Fonte: Siafi, consultado no Tesouro Nacional em 20/2/2025.

113. Na execução orçamentária, a dotação é fixada para o FNAS/MDS, mas empenhada pelo INSS. Já no resultado patrimonial, o reconhecimento da despesa ocorre no INSS, gerando impacto no total das variações patrimoniais do INSS, conforme demonstrado na Tabela 13:

Tabela 13 – Contabilização do BPC na DVP do INSS, 2024

(Em R\$ bilhões)

Conta de VPD/VPA	Descrição conta contábil	Saldo Dez/2024
323110100	Benefícios de Prestação Continuada ao Idoso	0,018
323110200	Renda Mensal Vitalícia - Idade	45,782
323210100	Benef. de Prest. Continuada ao Port. Deficiência	0,052
323210200	Renda Mensal Vitalícia - Invalidez	59,810
323910100	Outros Benefícios de Prestação Continuada	0,898
329911000	Sentencas Judiciais - Outros Benef Assistenc	0,005
Total VPD		106,5
451120200	Repasse Recebido	105,6
Total VPA		105,6
Efeito do Resultado do Exercício		0,1

Fonte: Siafi, consultado no Tesouro Gerencial em 20/2/2025.

114. De acordo com a NBC TSP 11, o reconhecimento de despesas em uma entidade impacta negativamente seu Patrimônio Líquido (PL). No caso do INSS, as despesas com o BPC, que são do FNAS, foram reconhecidas nas suas demonstrações e compensadas por receitas de igual valor. O

resultando no PL é nulo, mas as informações de receitas e despesas na DVP ficam distorcidas.

115. Essa prática inflou indevidamente os valores de ambos as linhas (receitas/despesas) da DVP do INSS, contrariando os princípios contábeis que requerem que as informações reflitam fielmente os fenômenos econômicos da entidade que reporta. Ao incorporar despesas de outra entidade nas demonstrações contábeis, a informação financeira do INSS perde representação fidedigna, característica essencial da informação contábil útil para os fins a que se destina.

116. Para garantir fidedignidade e utilidade das informações financeiras do INSS, é essencial que as transações relacionadas ao BPC sejam registradas de acordo com sua natureza permutativa, ou seja, exclusivamente em contas de ativo e passivo, e não como variações patrimoniais. Assim, a contabilização de R\$ 106,5 bilhões na DVP do INSS distorceu a informação da composição do resultado patrimonial do exercício com transações relacionadas a despesas que são do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS/MDS), órgão responsável pelo financiamento do benefício.

117. O uso inadequado de procedimentos contábeis patrimoniais prejudica o entendimento da formação, composição e evolução do patrimônio, e objetivo de melhorar a qualidade e a consistência das informações prestadas à sociedade, de modo a possibilitar o exercício da cidadania no controle do patrimônio dos governos, conforme prevê o item 1, parte II, do MCASP, 10ª edição.

118. Prejudica também as finalidades das demonstrações contábeis, estabelecidas nos itens 15 a 17, e a apresentação adequada dessas demonstrações, conforme requer o item 27, da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis.

Proposta de Encaminhamento

119. **Recomendar** ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), adotem as medidas necessárias para que as rotinas de contabilização das despesas com benefícios de prestação continuada (BPC) reflitam adequadamente a natureza dessas transações nas demonstrações contábeis do INSS e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS/MDS), visando melhorar a qualidade e consistência das informações prestadas, atender às finalidades e atingir a apresentação adequada das demonstrações, em conformidade com o previsto no o item 1, parte II, do MCASP, 10ª edição, e nos itens 15 a 17 e 27 da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis.

3.5 Distorções de classificação, apresentação ou divulgação – INSS

3.5.1 Ausência de divulgação, nas Notas Explicativas, das metodologias utilizadas para o cálculo das provisões destinadas ao pagamento de precatórios e RPV

Nota Explicativa 12 - Passivo Contingente

120. Na seção dedicada à evidenciação do Passivo Contingente do INSS, não foram divulgadas as metodologias utilizadas para mensuração dos valores apresentados na Tabela 26 – Passivo Contingente Possível, conforme exige o item 100, alíneas (a) e (b), da NBC TSP 03.

121. A ausência dessas informações compromete o entendimento dos critérios adotados para a mensuração dos valores divulgados, bem como impossibilita a adequada avaliação das incertezas associadas às estimativas.

Proposta de encaminhamento

122. A recomendação proposta no tópico 3.2.2. deste relatório é suficiente para o tratamento da questão, não sendo necessária a formulação de encaminhamentos adicionais.

3.6 Limitações à obtenção de evidências suficientes e apropriadas

123. Nenhuma limitação foi imposta aos exames.

4 DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

124. No presente trabalho utilizou-se uma abordagem puramente substantiva na realização da auditoria, ou seja, os testes de auditoria executados não contemplaram testes de controles, razão pela qual não estão sendo relatadas deficiências significativas de controle interno.

5 MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

125. O Quadro 2, a seguir, sintetiza o andamento de cada deliberação contida nos Acórdãos relativos às auditorias das demonstrações contábeis de exercícios anteriores, e as respectivas propostas de

encaminhamento que serão feitas neste relatório, em consequência do monitoramento realizado nesta auditoria:

Quadro 2 - Monitoramento de Acórdãos anteriores

Acórdão	Processo	Item	Proposta
1.059/2024-TCU-Plenário	026.323/2023-0	9.1.1	Cumprida
		9.1.2	Cumprida
		9.1.3	Cumprida
		9.1.4	Cumprida
		9.1.5	Cumprida
1.465/2022-TCU-Plenário	030.739/2021-7	9.1.2	Cumprida
		9.1.3	Cumprida
		9.1.7	Em cumprimento
1.153/2021-TCU-Plenário	034.010/2020-3	9.2.2	Implementada
		9.2.6	Em implementação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

126. Os detalhes das medidas tomadas pelos gestores para atendimento às deliberações, bem como as análises realizadas pela equipe de auditoria estão dispostas no Apêndice B deste trabalho.

127. Percebe-se, na tabela acima, que o INSS tem tomado as providências necessárias para atendimento das determinações e recomendações expedidas nas auditorias financeiras, mesmo no que se refere a apontamentos mais complexos. As resoluções tempestivas dos achados de auditoria favorecem que problemas encontrados em um exercício não sejam reincidentes.

128. Em relação ao item 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário, acima, ante as análises resultantes do monitoramento, detalhadas no Apêndice B, deste relatório, revelou-se necessário formular nova proposta de recomendação, de maneira a viabilizar o cumprimento da determinação expedida, nos seguintes termos:

Proposta de Encaminhamento

129. **Recomendar** ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que inclua, desde já, controles periódicos em seus processos de trabalho com o objetivo de identificar inconsistências nas informações enviadas pelos cartórios e/ou omissões no envio de dados. Esses controles devem possibilitar a comunicação ou representação junto às Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais sobre o descumprimento de obrigações legais por parte de notários, oficiais de registro ou seus prepostos, viabilizando a fiscalização prevista no art. 37 da Lei 8.935/1994.

6 ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA

130. Assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria não são achados, mas podem fornecer aos usuários uma base para obtenção de informações adicionais da administração e com os responsáveis pela governança sobre determinados assuntos relacionados à entidade, às demonstrações contábeis auditadas ou à auditoria realizada (ISA/NBC TASP 701, itens 3 e 9).

131. Neste trabalho não foram identificados assuntos com essas características.

7 CONCLUSÕES

132. Ao amparo das competências estabelecidas nos incisos I, II e IV do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal realizou auditoria financeira integrada com conformidade no ciclo contábil de Benefícios de Prestação Continuada (BPC), que integra as Demonstrações Contábeis do INSS de 2024, bem como os ciclos contábeis relativos às Compensações Previdenciárias, aos Benefícios Previdenciários, aos Créditos Administrativos e à Dívida Ativa não Tributária, que integram as Demonstrações Contábeis do FRGPS de 2024.

133. O objetivo da auditoria foi obter segurança razoável para concluir e emitir proposta de opinião sobre se os ciclos contábeis acima mencionados, estão apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as transações subjacentes estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

7.1. Conclusão sobre os ciclos contábeis auditados

Conclusão sobre o ciclo contábil do INSS

134. Concluiu-se, com base nos procedimentos executados no ciclo contábil de Benefícios de Prestação Continuada, que a distorção não corrigida descrita na Seção 3 - Achados de Auditoria: Distorções de valor - INSS (Subseção 3.4) deste relatório, é relevante, mas não têm efeitos generalizados na apresentação da Demonstração das Variações Patrimoniais.

Tabela 14- Avaliação dos efeitos das distorções de classificação - INSS

em R\$ bilhões

Grupo	Conta afetada (nível da apresentação)	Superavaliação
VPA	Transferências e Delegações Recebidas	105,69
VPD	Benefícios Previdenciários e Assistenciais	106,54

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Conclusão sobre os ciclos contábeis do FRGPS indicados a seguir

135. Concluiu-se, com base nos procedimentos executados, que as distorções não corrigidas nos ciclos contábeis das Compensações Previdenciárias, dos Benefícios Previdenciários, dos Créditos Administrativos e da Dívida Ativa não Tributária, descritas na Seção 3 - Achados de auditoria: Distorções de valor - FRGPS (Subseção 3.1) e Distorções de classificação, apresentação ou divulgação - FRGPS (Subseção 3.2), são relevantes, individualmente e em conjunto, mas não têm efeitos generalizados na apresentação das Demonstrações Contábeis do **FRGPS**. As distorções estão resumidas de acordo com a Tabela 15.

Tabela 15 - Avaliação dos efeitos das distorções de valores - FRGPS

Em R\$ bilhões

Grupo	Conta afetada (nível de apresentação)	Subavaliação	Superavaliação	Total Geral
Ativo não circulante	Créditos previdenciários do RPPS		9,23	9,23
Passivo não circulante	Demais Obrigações a Longo Prazo	-1,36	5,29	3,92
Patrimônio Líquido	Resultados Acumulados (AEA)	-0,53	9,82	9,28
VPA	Diversas VPA		0,14	0,14
VPD	Diversas VPD		3,55	3,55

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Tabela 16 - Avaliação dos efeitos das distorções de classificação – FRGPS

Em R\$ bilhões

Grupo	Conta afetada (nível de apresentação)	Sub-avaliação	Super-avaliação	Total Geral
Despesas Orçamentárias	Pessoal, e Encargos Sociais	- 7,94		- 7,94
	Outras Despesas Correntes		7,94	7,94

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

7.2. Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes

Do INSS

136. No escopo dos exames realizados, conforme descrito na Subseção 2.2, item 19, deste relatório, não foram detectadas não conformidades relevantes nas transações subjacentes às contas contábeis relativas ao ciclo de Benefícios de Prestação Continuada do INSS.

Do FRGPS

137. No escopo dos exames realizados, conforme descrito na Subseção 2.2, item 19, deste relatório, concluiu-se que as não conformidades descritas na Subseção 3.3, da Seção 3. Achados de Auditoria deste relatório, são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não generalizadas nas transações subjacentes às contas contábeis relativas aos ciclos contábeis das Compensações Previdenciárias, dos Benefícios Previdenciários, dos Créditos Administrativos e da Dívida Ativa não Tributária do FRGPS.

Tabela 17 – Não conformidades identificadas – FRGPS

Em R\$ bilhões

Grupo	Valor	Causa das não conformidades
Despesa Orçamentária	7,94	Empenhamento em elemento de despesa incorreto
Créditos a receber	0,50	Perdas de receitas relativas à Compensação previdenciária

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

7.3. Impacto dos achados nas contas dos responsáveis

138. Conforme exigido pelas normas e padrões de auditoria do TCU (NAT, 162; PAC, 51), conforme registrado na seção ‘7.1. Conclusão sobre os ciclos contábeis auditados’ os achados nos ciclos contábeis auditados, correspondentes às distorções de valor e de classificação, apresentação ou divulgação, do INSS e no FRGPS, são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não têm efeitos generalizados na apresentação das Demonstrações Contábeis do **FRGPS** e do **INSS**. Assim, tais distorções podem ou não ter impacto nas contas dos responsáveis no aspecto da exatidão dos demonstrativos contábeis. Já os achados referidos na seção ‘7.2. Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes’ podem também impactar as referidas contas nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

139. Esses aspectos são considerados para fins do julgamento das contas (art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992) e, embora as opiniões emitidas nos certificados de auditoria não vinculem o julgamento pelo TCU, os impactos dos achados sobre aqueles aspectos foram considerados na formulação das opiniões expressas nos referidos certificados de auditoria, com base na materialidade quantitativa determinada para o trabalho, conforme apresentado no item 2.4 da Introdução deste relatório (Tabela 4 - Níveis de Materialidade – INSS e FRGPS – 2024).

7.4. Informações sobre representações para apuração de eventuais responsabilidades

140. No curso desta auditoria de contas não houve representação da equipe de auditoria, nos termos do art. 32 da DN-TCU 198/2022.

8 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

141.1 **Recomendar** ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

- aperfeiçoe os controles internos destinados à prevenção, detecção e correção de falhas na mensuração dos direitos e obrigações relacionados aos requerimentos de compensação previdenciária, para assegurar maior transparência, confiabilidade e aderência às normas legais e contábeis aplicáveis e conformidade com as regras estabelecidas no item 4.6, da Parte III do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 10ª edição; bem como no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; (item 3.1.1 e 3.1.4)
- adote as medidas necessárias para assegurar o correto reconhecimento dos direitos e obrigações, e das respectivas receitas e despesas relacionadas à compensação previdenciária, em observância ao regime de competência, conforme determina o art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observadas as regras de contabilização do MCASP, 10ª edição, parte

III, item 4.6.; (itens 3.1.2 e 3.1.5)

- c) adote as medidas necessárias para assegurar que as estimativas de direitos e obrigações incluam os requerimentos pendentes de análise de compensação previdenciária referentes às pensões por morte, conforme estabelece o art. 2º, caput, da Portaria MPS 1.400/2024, conferindo assim maior precisão, completude e aderência às normas legais e regulamentares aplicáveis; (item 3.1.3)
- d) adote as medidas necessárias para a correta divulgação das metodologias utilizadas no cálculo das provisões destinadas ao pagamento de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), em conformidade com os itens 97 (a), 98 (b), 100 (a) e (b) da NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, para permitir o entendimento dos critérios adotados na mensuração dessas estimativas pelos usuários das informações fornecidas nas demonstrações contábeis; (item 3.2.2 e 3.5.1)
- e) em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), adotem as medidas para que as rotinas de contabilização das despesas com benefícios de prestação continuada (BPC) reflitam adequadamente a natureza dessas transações nas demonstrações contábeis do INSS e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS/MDS), visando melhorar a qualidade e consistência das informações prestadas, atender às finalidades e atingir a apresentação adequada das demonstrações, em conformidade com o previsto no item 1, parte II, do MCASP, 10ª edição, e nos itens 15 a 17 e 27 da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis; e (item 3.4.1)
- f) inclua, desde já, controles periódicos em seus processos de trabalho com o objetivo de identificar inconsistências nas informações enviadas pelos cartórios e/ou omissões no envio de dados. Esses controles devem possibilitar a comunicação ou representação junto às Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais sobre o descumprimento de obrigações legais por parte de notários, oficiais de registro ou seus prepostos, viabilizando a fiscalização prevista no art. 37 da Lei 8.935/1994 (item 5. Monitoramento).

141.2 **Dar ciência** ao INSS e ao Fundo do Regime Geral de **Previdência** Social (FRGPS), com fundamento no art. 9º, da Resolução - TCU 315/2020, com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes, que:

- a) o empenho de despesas orçamentárias de compensação previdenciária no grupo d natureza de despesa ‘Outras Despesas Correntes’, em vez de no grupo ‘Pessoal e Encargos Sociais, infringe o disposto no MCASP, 10ª edição, parte III, item 4.6; e (item 3.2.1)
- b) o empenho de compensações previdenciárias no elemento de despesa ‘Indenizações e Restituições’, em vez de nos elementos ‘Compensações de Regimes de Previdência’ e ‘Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)’, a depender das datas de ocorrência dos fatos geradores, infringe o disposto na Portaria Conjunta STN/SOF/ME 103/2021 c/c o art. 37 da Lei 4.320/1964. (item 3.3.1)

141.3 **Autorizar**, com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento das deliberações, que vierem a ser prolatadas no Acórdão que apreciar o presente relatório, nas auditorias de contas anuais do INSS dos exercícios subsequentes.

141.4 **Considerar** cumpridas as deliberações dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 1.059/2024- TCU-Plenário e as dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.465/2022- TCU-Plenário; implementada a recomendação do item 9.2.2 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário; em cumprimento o item 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022- TCU- Plenário; e em implementação o item o item 9.2.6 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário.

141.5 **Aprovar**, com fundamento no art. 249, inciso I, do RITCU, os Certificados de Auditoria, peças 306 e 307 destes autos.

141.6 **Juntar** o Certificado de Auditoria, com o correspondente Relatório de Auditoria, ao TC 005.196/2025-6, processo de contas anuais do INSS do exercício de 2024, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992.

141.7 **Encaminhar**, por meio do sistema Conecta-TCU, o certificado e o relatório de auditoria ao



Ministro da Previdência Social, para fins de emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV c/c art. 52 da Lei 8.443/1992;

141.8 **Encaminhar** ao INSS o certificado de auditoria para a publicação prevista no § 2º, art. 8º, da IN-TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da DN-TCU 198/2022.

141.9 **Reclassificar** as peças 98 a 101, 105, 106, 122, 171, 261, 271, 274 e 276 como informação pública, retirando o sigilo, em conformidade com o art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 294/2018.

141.10 **Apensar**, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos ao TC 005.196/2025-6, processo de contas anuais do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), relativo ao exercício de 2024.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas demonstrações contábeis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), abrangendo o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), referentes ao exercício de 2024. O trabalho subsidia a emissão do certificado de auditoria do INSS (TC 005.196/2025-6) e o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República (TC 017.471/2024-9).

2. Ambos os órgãos figuram como unidades prestadoras de contas (UPC) significativas do Balanço-Geral da União (BGU), nos termos da Decisão Normativa-TCU 198/2022 e da Portaria-TCU 52/2024, cabendo a esta Corte, por força do art. 14, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 84/2020, certificar-lhes as demonstrações contábeis.

3. As demonstrações auditadas compreendem os balanços patrimonial, orçamentário e financeiro, a demonstração das variações patrimoniais (DVP) e a demonstração dos fluxos de caixa, com as correspondentes notas explicativas, elaboradas a partir de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

4. No INSS, o escopo do trabalho concentrou-se no ciclo do Benefício de Prestação Continuada (BPC); no FRGPS, abrangeram-se os ciclos de Compensações Previdenciárias, Benefícios Previdenciários, Créditos Administrativos e Dívida Ativa não Tributária; não foram examinados os ciclos de arrecadação de receitas e créditos previdenciários nem as despesas com precatórios, por constarem de processos específicos.

5. A auditoria observou as Normas de Auditoria do TCU (NAT), convergentes com as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI) e as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica de Auditoria (NBC TASP).

6. O volume de recursos fiscalizados alcançou R\$ 581,03 bilhões em ativos e passivos e R\$ 902,16 bilhões em despesas orçamentárias.

II

7. Os achados da auditoria foram classificados em: a) distorções de valor; b) distorções de classificação, apresentação ou divulgação e; c) não conformidades.

8. Acolho a quase totalidade das análises, conclusões e propostas de encaminhamento da unidade técnica, conforme passo a elucidar, indicando cada um dos pontos destacados no relatório da auditoria.

Demonstrações contábeis do FRGPS

Distorções de valor

9. Detectaram-se:

a) superavaliação de R\$ 9,23 bilhões em créditos e de R\$ 5,29 bilhões em obrigações de compensação previdenciária, provocada por erro na mensuração de requerimentos pendentes; recomenda-se, portanto, o aperfeiçoamento dos controles internos;



b) reconhecimento a maior de R\$ 3,55 bilhões em despesas do exercício corrente, bem como omissão de R\$ 4,70 bilhões em ajustes de exercícios anteriores, resultado do registro líquido, e não bruto, das compensações; impõe-se, assim, a estrita observância ao regime de competência;

c) subavaliação de R\$ 1,01 bilhão em provisões ligadas a pensões por morte não contempladas nas estimativas; recomenda-se incluir, nessas estimativas, os requerimentos pendentes de compensação previdenciária relativos a pensões por morte, em conformidade com a Portaria MPS 1.400/2024, garantindo maior precisão e aderência legal.

d) subavaliação de R\$ 358,61 milhões em obrigações referentes ao estoque parcelado de compensações; embora a correção tenha ocorrido em março/2025, a distorção permaneceu nos demonstrativos de 31/12/2024, dispensando nova recomendação por já ter sido saneada, ainda que tardiamente.

Distorções de classificação

10. A equipe de auditoria registrou que o empenho de R\$ 7,94 bilhões em “Outras Despesas Correntes”, em vez de em “Pessoal e Encargos Sociais”, contrariaria o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (10ª ed., Parte III, cap. 4.6), segundo o qual as compensações previdenciárias devem ser classificadas como despesas de pessoal.

11. De fato, o manual, ao exemplificar o roteiro contábil, indica o registro das compensações entre regimes próprios de previdência na natureza de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”. Essa diretriz, porém, aplica-se aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS); no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a lógica contábil é distinta: todos os pagamentos de benefícios do FRGPS são lançados em “Outras Despesas Correntes”, pois não constituem despesa de pessoal do órgão. As despesas de pessoal, referentes a servidores ativos e inativos, são contabilizadas no âmbito do INSS, não do FRGPS, e as compensações previdenciárias do FRGPS correspondem a benefícios de segurados do regime geral (empregados de empresas, trabalhadores rurais etc.), e não a gastos com pessoal do INSS.

12. Assim, divirjo da conclusão de que tais compensações devem ser registradas em “Pessoal e Encargos Sociais”; embora o manual não detalhe o tratamento específico para o FRGPS, por não se tratar de despesa de pessoal, o registro nessa natureza mostra-se inadequado.

13. Em sua manifestação a respeito do ponto, a Coordenação de Contabilidade do INSS informou ter submetido a questão ao Órgão Central de Contabilidade, de quem aguarda pronunciamento, inexistindo, portanto, anuência do órgão sobre a matéria.

14. À vista disso, não acolho a proposta de ciência quanto a essa suposta inconformidade, que não deve constar do certificado de auditoria.

Distorções de divulgação

15. As notas explicativas que acompanham as demonstrações contábeis não explicitam as metodologias de cálculo de provisões para precatórios e RPV; recomenda-se a correta divulgação das metodologias, em conformidade com os itens 97 (a), 98 (b), 100 (a) e (b) da NBC TSP 03.

Não conformidades

16. Foram empenhados R\$ 7,94 bilhões no elemento de despesa “Indenizações e Restituições” (cód. 93), sem segregação entre despesas correntes e anteriores, em violação à Portaria STN/SOF 103/2021; propõe-se, pois, ciência acerca da inconformidade a fim de evitar falhas futuras semelhantes.

17. Houve perda de R\$ 501,43 milhões em créditos prescritos por atraso na análise de requerimentos. Por estar em acompanhamento no TC 026.496/2024-0, não se formula novo encaminhamento a respeito de tal não conformidade.

Demonstrações contábeis do INSS

Distorções de valor



18. A equipe de auditoria concluiu ter sido indevida a contabilização de R\$ 106,5 bilhões em despesas do BPC na DVP do INSS, havendo distorção das informações contábeis da autarquia. Embora seja o responsável pela operacionalização do pagamento do BPC, o financiamento e a gestão desses benefícios competem ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Os recursos são repassados ao INSS por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), cabendo à autarquia apenas executar os pagamentos, sem que as despesas constem em suas demonstrações como de sua responsabilidade.

19. A prática inflou artificialmente os valores de receitas e despesas na DVP do INSS, contrariando os princípios da NBC TSP 11 e do MCASP, que exigem serem as transações da entidade refletidas com fidelidade pelas demonstrações financeiras.

20. Recomenda-se que o INSS, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o MDS, revise os procedimentos contábeis, assegurando que as transações relacionadas ao BPC sejam registradas de acordo com sua natureza permutativa – ou seja, apenas em contas de ativo e passivo, sem impacto na DVP.

Distorções de divulgação

21. As notas explicativas que acompanham as demonstrações contábeis não descreveram as metodologias para provisões de precatórios e RPV nas notas explicativas. Recomendam-se medidas semelhantes às propostas ao FRGPS, no sentido de que se proceda à correta divulgação das metodologias utilizadas no cálculo das provisões destinadas ao pagamento de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), em conformidade com os itens 97 (a), 98 (b), 100 (a) e (b) da NBC TSP 03.

III

22. A unidade instrutora também monitorou as medidas determinadas pelo Tribunal, em processos anteriores, referentes às demonstrações contábeis. A seguir, a síntese do atendimento às recomendações e determinações:

i) Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário (Processo 026.323/2023-0): todas as determinações (subitens 9.1.1 a 9.1.5) foram integralmente atendidas;

ii) Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário (Processo 030.739/2021-7): os subitens 9.1.2 e 9.1.3 foram cumpridos, enquanto o 9.1.7 ainda está em andamento;

iii) Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário (Processo 034.010/2020-3): o subitem 9.2.2 foi implementado e o 9.2.6 segue em fase de implementação.

23. Em relação ao subitem 9.1.7 do Acórdão de Plenário 1.465/2022, identificou-se a necessidade de nova recomendação para garantir seu pleno cumprimento. Assim, recomenda-se ao INSS que implemente controles periódicos em seus processos para detectar inconsistências ou omissões nos dados enviados pelos cartórios. Caso sejam reconhecidas irregularidades, a autarquia deverá comunicá-las às Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais, assegurando a fiscalização prevista no art. 37 da Lei 8.935/1994 sobre as obrigações legais de notários e registradores.

IV

24. Diante das análises, conclui-se que as distorções apontadas, embora relevantes, não são generalizadas; dessa forma, a unidade técnica propõe a emissão de opinião de regularidade com ressalva sobre os ciclos contábeis auditados.

25. Considerando a inexistência de limitações ao trabalho, a adoção de procedimentos compatíveis com os riscos e a suficiência das evidências coletadas, acolho a opinião proposta, bem como as medidas de aprimoramento e prevenção de falhas futuras: recomendações, ciências, autorização de monitoramento, verificação de cumprimento de deliberações pretéritas, aprovação dos certificados de auditoria e demais providências administrativas.

26. Destaco, por fim, que o certificado de auditoria aprovado, com a alteração indicada no



parágrafo 14 deste voto, integrará as contas do INSS (TC 005.196/2025-6) e servirá de base ao parecer sobre as Contas do Presidente da República, reforçando a transparência e a fidedignidade das informações contábeis.

Com base nessas razões, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

Ao Ministro de Estado da Previdência Social

Ao Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Opinião com ressalva

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I, II e IV, da Constituição Federal de 1988, os ciclos contábeis relativos a Compensações Previdenciárias, Benefícios Previdenciários e Créditos Administrativos, e à Dívida Ativa não Tributária, que integram as Demonstrações Contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), as quais compreendem os Balanços Patrimonial e Orçamentário, em 31 de dezembro de 2024, e as respectivas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa para o exercício findo naquela data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na seção a seguir intitulada “Base para opinião com ressalva”, os ciclos contábeis acima referidos estão apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, nas demonstrações contábeis supramencionadas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para opinião com ressalva

As demonstrações contábeis acima referidas estão afetadas pelas seguintes distorções, identificadas nos ciclos contábeis supramencionados, cujos efeitos, tomados individualmente ou em conjunto, são relevantes, mas não generalizados:

1. Distorções de valor

- 1.1 O **Ativo Não Circulante**, apresentado por R\$ 303,33 bilhões, está superavaliado em R\$ 9,23 bilhões devido à mensuração incorreta de direitos relativos à compensação previdenciária registrados na conta Créditos Previdenciários do RPPS.
- 1.2 O **Passivo Não Circulante**, apresentado por R\$ 93,13 bilhões, está superavaliado em R\$ 3,93 bilhões. Tal distorção resulta de um acréscimo de R\$ 5,29 bilhões em razão da mensuração incorreta de obrigações relativas à Compensação Previdenciária na Conta Demais Obrigações a Longo Prazo e de uma redução de R\$ 1,36 bilhão relativa aos requerimentos de pensão (R\$ 1,01 bilhão) e aos estoques parcelados (R\$ 0,35 bilhão) não reconhecidos na conta Provisões a Longo Prazo.



- 1.3 O **Patrimônio Líquido**, apresentado por R\$ 169,11 bilhões, está superavaliado em R\$ 9,29 bilhões. A distorção resulta de um acréscimo na conta Resultados Acumulados diante da mensuração incorreta de direitos atinentes à Compensação Previdenciária (R\$ 3,94 bilhões) e de Ajuste de Exercícios Anteriores não reconhecidos (R\$5,88), além de uma redução de R\$ 0,53 bilhão de Ajustes de Exercícios Anteriores não reconhecidos.
- 1.4 As **Variações Patrimoniais Aumentativas**, apresentadas por R\$ 1.803,33 bilhões, estão superavaliadas em R\$ 0,14 bilhão devido ao reconhecimento de receitas na conta Diversas VPA do exercício, em vez de na conta Ajustes de Exercícios Anteriores do Patrimônio Líquido.
- 1.5 As **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas por R\$ 1.688,62 bilhões, estão superavaliadas em R\$ 3,55 bilhões. Essa distorção resulta do reconhecimento de despesas na conta Diversas VPD do exercício, quando deveriam ter sido reconhecidas na conta Ajustes de Exercícios Anteriores do Patrimônio Líquido.

2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

- 2.1 As **Notas Explicativas**, incluindo o resumo das principais políticas contábeis, não atendem integralmente aos requisitos da estrutura de relatório financeiro aplicável e às exigências de conteúdo previstas pelas práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público. Em especial, há insuficiência nas divulgações sobre as metodologias de estimativa dos passivos contingentes e nas informações comparativas de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), prejudicando o entendimento das demonstrações contábeis pelos usuários.

Opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes

Concluimos que, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na seção a seguir, as transações subjacentes aos ciclos contábeis acima referidos estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis.

Base para opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes

As transações subjacentes ao ciclo contábil de Compensações Previdenciárias estão afetadas pelas seguintes não conformidades relevantes:

- a) Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada no elemento de despesa “Indenizações e Restituições”, em vez de sê-lo no elemento “Compensações entre Regimes de Previdência”;
- b) Despesa orçamentária de compensação previdenciária referente a exercícios passados empenhada no elemento de despesa “Indenizações e Restituições” do exercício corrente, em vez de empenhada no elemento “Despesas de Exercícios Anteriores”;
- c) Perdas de receitas orçamentárias de compensação previdenciária devido à prescrição parcial de valores a receber.

Bases para as opiniões

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280, de 2010, consistentes com as normas internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai). Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção “Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis”.

Somos independentes em relação ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entidade responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis do FRGPS, de acordo com os princípios



éticos relevantes previstos nas NAT e na ISSAI 130 – Código de Ética e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar nossas opiniões com ressalva.

Responsabilidades da Administração pelas demonstrações contábeis

A administração do INSS é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis do FRGPS de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e pelos controles internos que ela própria determinou como necessários para permitir a elaboração das demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis

Nosso objetivo é o de obter segurança razoável de que os ciclos contábeis examinados estejam livres de distorção relevante e de que as transações subjacentes estejam a salvo de não conformidades relevantes, independentemente se causadas por fraude ou erro, bem como emitir o certificado de auditoria contendo nossas opiniões acerca do objetivo. Segurança razoável constitui-se em alto nível de segurança, mas não em garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas de auditoria sempre detectará eventuais distorções e não conformidades relevantes existentes. Estas podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes se, individualmente ou em conjunto, puderem influenciar, dentro de perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações.

A partir de julgamento e ceticismo profissionais, e de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, e com os Princípios das Normas Internacionais de Auditoria aplicáveis ao setor público emitidas pela Intosai, conduzimos todo o trabalho, com o qual, à luz das normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, chegamos às conclusões aqui apresentadas. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nos ciclos contábeis examinados – independentemente se causada por fraude ou erro –, planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtivemos evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver burla dos controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.
- Obtivemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria no sentido de planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos.
- Avaliamos, em relação aos ciclos contábeis examinados, a adequação das políticas contábeis utilizadas e respectivas divulgações feitas pela Administração.

Comunicamo-nos com os responsáveis pela Administração a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria – inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos identificadas durante nossos trabalhos.

Fornecemos também aos responsáveis pela Administração declaração de que cumprimos com as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando aplicáveis, as respectivas salvaguardas.

Materialidade



Conforme exigido pela Decisão Normativa-TCU 198/2022, art. 22, parágrafo único, informamos os referenciais e percentuais de materialidade adotados na auditoria e certificação de contas. O referencial de materialidade adotado foi a despesa empenhada do FRGPS em 31/12/2024; já a materialidade global (ou de planejamento), de R\$ 13,76 bilhões, resultou da aplicação de 1,5% sobre aquele primeiro referencial; a materialidade para execução e determinação das áreas (saldos contábeis e classes de transações significativas) que compuseram o escopo da auditoria foi de R\$ 6,88 bilhões (50% da materialidade global) e o limite para acumulação de distorções foi de R\$ 0,42 bilhão (3% da mesma base).

Medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas

O inciso III do artigo 9º da Lei 8.443/1992 exige que, como elemento do processo de prestação de contas, as medidas tomadas pela Administração com vistas à correção das faltas encontradas na auditoria sejam consignadas no certificado de auditoria. Sendo assim, registramos as falhas descritas nas seções “Base para opinião com ressalva” e “Base para opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes”, que foram submetidas a comentários de gestores, nos termos exigidos pelo art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, oportunizando a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação submetidas à deliberação do Tribunal, cuja implementação será monitorada na auditoria do próximo exercício.

Ao Ministro de Estado da Previdência Social

Ao Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Opinião com ressalva

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I, II e IV, da Constituição Federal de 1988, o ciclo contábil relativo aos Benefícios Assistenciais de Prestação Continuada (BPC), que integra as Demonstrações Contábeis do **Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**, as quais compreendem os Balanços Patrimoniais e Orçamentários, em 31 de dezembro de 2024, e as respectivas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos do assunto descrito na seção a seguir “Base para a opinião com ressalva”, o ciclo acima referido está apresentado adequadamente, em todos os aspectos relevantes, nas demonstrações contábeis supramencionadas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para a opinião com ressalva

A Demonstração das Variações Patrimoniais está afetada por distorções identificadas no ciclo contábil supramencionado, cujos efeitos, tomados individualmente ou em conjunto, são relevantes, mas não generalizados, conforme apresentados a seguir:

Distorções de valor

- 1.7 As **Variações Patrimoniais Aumentativas**, apresentadas por R\$ 1.161,69 bilhões, estão superavaliadas em R\$ 106,5 bilhões devido ao reconhecimento do repasse recebido do



Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS/MDS) na conta Transferências Intragovernamentais do FRGPS, em vez de haver sido registrado apenas na conta Limite de Saque para pagamento dos Benefícios Assistenciais de Prestação Continuada (BPC);

- 1.8 As **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas por R\$ 1.176,21 bilhões, estão superavaliadas em R\$ 106,5 bilhões em razão do reconhecimento de despesas relativa aos BPC na conta Benefícios Previdenciários e Assistenciais, no lugar de serem reconhecidas nas Variações Patrimoniais Diminutivas do FNAS, órgão integrante do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Combate à Fome (MDS).

Opinião sobre a conformidade das transações subjacentes

Destacando o fato de que o escopo do presente trabalho não contemplou a realização de exames de regularidade de descontos consignados em folhas de pagamento relacionadas ao ciclo de BPC, descontos esses que foram objeto de auditoria no âmbito do TC 032.069/2023-5, Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz, as transações subjacentes ao referido ciclo contábil, em nossa opinião, estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis.

Base para as opiniões

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280, de 2010, consistentes com as Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai). Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção “Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis”.

Somos independentes em relação ao INSS – entidade responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis –, em conformidade com os princípios éticos relevantes previstos nas NAT e na ISSAI 130 – Código de Ética, cumprindo com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas; acreditamos que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar nossas opiniões.

Responsabilidades da administração pelas demonstrações contábeis

A administração do INSS é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis segundo as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e pelos controles internos que ela própria determinou como necessários para permitir a elaboração das demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis

Nosso objetivo é obter segurança razoável de que o ciclo contábil examinado esteja livre de distorção relevante e de que as transações subjacentes o estejam quanto a não conformidades relevantes, independentemente se causadas por fraude ou erro, bem como emitir o certificado de auditoria contendo nossas opiniões acerca desses objetivos. Segurança razoável constitui-se em alto nível de segurança, mas não em garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas de auditoria sempre detectará eventuais distorções e não conformidades relevantes existentes. Estas podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes se, individualmente ou em conjunto, puderem influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações.

A partir de julgamento e ceticismo profissionais, e de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, e com os Princípios das Normas Internacionais de Auditoria aplicáveis ao setor público emitidas pela Intosai, conduzimos todo o trabalho, com o qual, à luz das normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor

público, chegamos às conclusões aqui apresentadas. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nos ciclos contábeis examinados – independentemente se causada por fraude ou erro –, planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtivemos evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver burla dos controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.
- Obtivemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria no sentido de planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos.
- Avaliamos, em relação aos ciclos contábeis examinados, a adequação das políticas contábeis utilizadas e respectivas divulgações feitas pela Administração.

Comunicamo-nos com os responsáveis pela Administração a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria – inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos identificadas durante nossos trabalhos.

Fornecemos também aos responsáveis pela Administração declaração de que cumprimos com as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando aplicáveis, as respectivas salvaguardas.

Materialidade

Conforme exigido pela Decisão Normativa-TCU 198/2022, art. 22, parágrafo único, informamos os referenciais e percentuais de materialidade adotados na auditoria e certificação de contas. O referencial de materialidade adotado foi a despesa empenhada no ciclo contábil de BPC em 31/12/2024; a materialidade global (ou de planejamento), de R\$ 2,1 bilhões, resultou da aplicação de 1,5% sobre aquele referencial; a materialidade para execução e determinação das áreas (saldos contábeis e classes de transações significativas) que compuseram o escopo da auditoria foi de R\$ 1,06 bilhão (50% da materialidade global) e o limite para acumulação de distorções foi de R\$ 0,64 bilhão (3% da mesma base).

Medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas

O inciso III do artigo 9º da Lei 8.443/1992 exige que, como elemento do processo de prestação de contas, as medidas tomadas pela Administração com vistas à correção das faltas encontradas na auditoria sejam consignadas no certificado de auditoria. Sendo assim, registramos as falhas descritas nas seções “Base para opinião com ressalva” e “Base para opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes”, que foram submetidas a comentários de gestores, nos termos exigidos pelo art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, oportunizando a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação submetidas à deliberação do Tribunal, cuja implementação será monitorada na auditoria do próximo exercício.

ACÓRDÃO Nº 1094/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.467/2024-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Fundo do Regime Geral de Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas demonstrações contábeis do Instituto Nacional do Seguro Social, incluindo o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, relativas ao exercício de 2024, com o objetivo de verificar a confiabilidade e a transparência das informações financeiras evidenciadas, em subsídio à emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República do mesmo ano,

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

9.1. opinar no sentido de que as demonstrações contábeis do Instituto Nacional do Seguro Social e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, exceto pelos efeitos das distorções descritas na seção “Base para opinião com ressalva”, integrante do certificado de auditoria, apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2024 e a execução orçamentária do referido órgão no exercício nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público;

9.2. aprovar os certificados de auditoria que integram esta deliberação;

9.3. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. aperfeiçoe os controles internos destinados à prevenção, detecção e correção de falhas na mensuração dos direitos e obrigações relacionados aos requerimentos de compensação previdenciária, para assegurar maior transparência, confiabilidade e aderência às normas legais e contábeis aplicáveis e conformidade com as regras estabelecidas no capítulo 4.6, da Parte III, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 10ª edição, bem como no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3.2. adote as medidas necessárias para:

9.3.2.1. assegurar o correto reconhecimento dos direitos e obrigações e das respectivas receitas e despesas relacionadas à compensação previdenciária, em observância ao regime de competência, conforme determina o art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observadas as regras de contabilização do MCASP, 10ª edição, parte III, capítulo 4.6;

9.3.2.2. garantir que as estimativas de direitos e obrigações incluam os requerimentos pendentes de análise de compensação previdenciária referentes às pensões por morte, segundo estabelece o art. 2º, *caput*, da Portaria MPS 1.400/2024, conferindo, assim, maior precisão, completude e aderência às normas legais e regulamentares aplicáveis;

9.3.2.3. divulgar adequadamente as metodologias de cálculo das provisões destinadas ao pagamento de precatórios e aquisições de pequeno valor, em conformidade com os itens 97 (a), 98 (b), 100 (a) e (b) da NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, para permitir o entendimento dos critérios adotados na mensuração dessas estimativas pelos usuários das informações fornecidas nas demonstrações contábeis.

9.3.3. adote, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e com o Ministério do Desenvolvimento Social, medidas com vistas a que as rotinas de contabilização das despesas com benefícios de prestação continuada reflitam adequadamente a natureza dessas transações nas demonstrações contábeis do Instituto Nacional de Previdência Social e do Fundo Nacional de Assistência Social, visando melhorar a qualidade e a consistência das informações prestadas, atender às finalidades e atingir a apresentação adequada das demonstrações, em conformidade com o previsto no item 1, parte II, do MCASP, 10ª edição, e nos itens 15 a 17 e 27 da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis;

9.3.4. inclua controles periódicos em seus processos de trabalho com o objetivo de



identificar inconsistências nas informações enviadas pelos cartórios e/ou omissões no envio de dados; tais controles devem possibilitar a comunicação ou a representação junto às Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais sobre descumprimentos de obrigações legais por parte de notários, oficiais de registro ou seus prepostos, viabilizando, dessa forma, a fiscalização prevista no art. 37 da Lei 8.935/1994.

9.4. dar ciência ao Instituto Nacional de Previdência Social e ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, com o objetivo de prevenir ocorrências semelhantes, de que o empenho de compensações previdenciárias no elemento de despesa “Indenizações e Restituições”, em vez de nos elementos “Compensações de Regimes de Previdência” e “Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)”, a depender das datas de ocorrência dos fatos geradores, infringe o disposto na Portaria Conjunta STN/SOF/ME 103/2021 c/c o art. 37 da Lei 4.320/1964;

9.5. autorizar, com fundamento na Resolução-TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento das deliberações aqui prolatadas nas auditorias de contas anuais do Instituto Nacional de Previdência Social dos exercícios subsequentes;

9.6. considerar cumpridas as deliberações dos subitens 9.1.1 a 9.1.5 do Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário e as dos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário; implementada a recomendação do subitem 9.2.2 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário; em cumprimento o subitem 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário; e em implementação o subitem 9.2.6 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário;

9.7. juntar o certificado de auditoria anexo ao voto, com o correspondente relatório de auditoria, aos autos do TC 005.196/2025-6, processo de contas anuais do Instituto Nacional de Previdência Social do exercício de 2024, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar, por meio do sistema Conecta-TCU, o certificado e o relatório de auditoria ao Ministro de Estado da Previdência Social, para fins de emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV, c/c o art. 52 da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar ao Instituto Nacional de Previdência Social o certificado de auditoria para a publicação prevista no § 2º, art. 8º, da IN-TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da DN-TCU 198/2022;

9.10. reclassificar as peças 98 a 101, 105, 106, 122, 171, 261, 271, 274 e 276 como informação pública, retirando-lhes, por consequência, o sigilo, em conformidade com o art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 294/2018;

9.11. apensar, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos aos do TC 005.196/2025-6, processo de contas anuais do Instituto Nacional de Previdência Social relativo ao exercício de 2024.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1094-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 I – CLASSE V – Plenário
TC 014.798/2024-7

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA FINANCEIRA INTEGRADA COM CONFORMIDADE. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. EXERCÍCIO DE 2024. CONTAS CONTÁBEIS RELATIVAS A RECEITAS E CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E PREVIDENCIÁRIOS DA UNIÃO. DISTORÇÕES DE CLASSIFICAÇÃO, APRESENTAÇÃO OU DIVULGAÇÃO. CLASSIFICAÇÃO INCORRETA DE VALORES DE REDUÇÃO DE PROVISÕES. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES RELEVANTES EM NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE POLÍTICA DE DESCONTOS EM TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS. DEFICIÊNCIA SIGNIFICATIVA DE CONTROLE INTERNO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS. MONITORAMENTO. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas – AudFinanceira (peça 170):

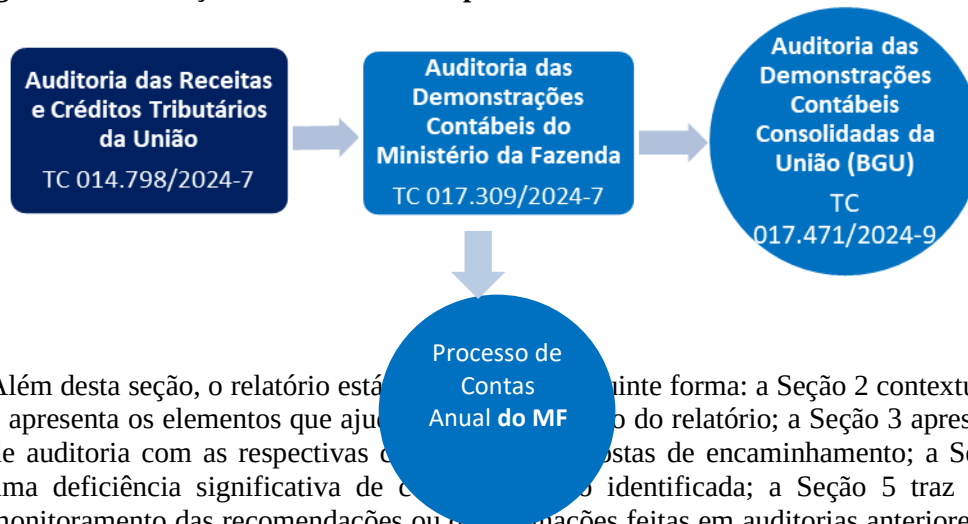
“1. APRESENTAÇÃO

1. A Constituição Federal de 1988 (CF) atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (art. 71, I), e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração federal direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal (art. 71, II).
2. Adicionalmente, a CF estabelece que compete ao TCU realizar, por iniciativa própria, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (art. 71, IV).
3. Em razão dessas atribuições constitucionais, o TCU realizou auditoria financeira integrada com conformidade em contas contábeis relativas às receitas e aos correspondentes créditos tributários e previdenciários da União, apresentados nas Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda (MF) e da União, como parte da auditoria do Balanço-Geral da União (BGU) de 2024.
4. Os resultados deste trabalho subsidiarão a formação da opinião de auditoria sobre as demonstrações contábeis do MF e o julgamento das contas dos responsáveis por esse ministério, conforme previsto no art. 16, inciso II, da Decisão Normativa-TCU 198/2022. Adicionalmente, este trabalho

subsidiará a formação da opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU - TC 017.471/2024-9), a qual fundamentará a emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, nos termos do art. 71, inciso I, da CF.

5. A ilustração a seguir apresenta a conexão entre os trabalhos e os respectivos processos.

Figura 10 - Descrição da conexão entre processos das auditorias, de contas e do BGU



6. Além desta seção, o relatório está organizado em sete partes: a Seção 1 apresenta o objetivo do relatório; a Seção 2 contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que auxiliam na compreensão do relatório; a Seção 3 apresenta os achados de auditoria com as respectivas conclusões e recomendações de encaminhamento; a Seção 4 descreve uma deficiência significativa de controle interno identificada; a Seção 5 traz uma síntese do monitoramento das recomendações ou determinações feitas em auditorias anteriores, cujas análises detalhadas estão no Apêndice B; a Seção 6 aborda os assuntos que exigiram atenção significativa da auditoria; a Seção 7 traz as conclusões da auditoria; a Seção 8 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe, já contemplando os comentários de gestores analisados pela equipe de auditoria no Apêndice A. O Apêndice C fornece informações sobre a cobertura do trabalho. Ao final, encontram-se as listas de siglas, figuras e tabelas contidas no relatório.

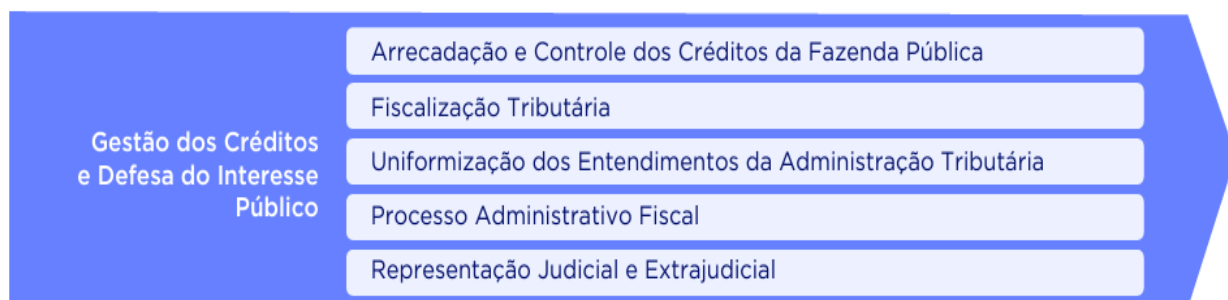
8. INTRODUÇÃO

7. Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas contas contábeis relativas a receitas e créditos tributários e previdenciários da União, que integram as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda, relativas ao exercício de 2024. O trabalho foi autorizado pelo Acórdão 2.524/2023-TCU-Plenário ([TC 037.770/2023-3](#)), sob a relatoria do Ministro Jhonatan De Jesus.
8. A Decisão normativa-TCU 198/2022 e a Portaria-TCU 75/2023 definem o Ministério da Fazenda (MF) como uma das UPCs significativas do BGU, atribuindo ao TCU a responsabilidade por certificar as suas contas anuais. O presente relatório subsidiará a formação da opinião de auditoria sobre as demonstrações contábeis do MF de 2024 e a emissão do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, bem como comporá o processo de prestação de contas dos administradores.

8.1. Visão geral do objeto

9. O objeto da auditoria compreende as informações relativas às receitas, aos créditos tributários e aos créditos previdenciários da União, apresentadas nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e nas demonstrações contábeis consolidadas da União (o BGU) de 2024.
10. O macroprocesso que reúne as atividades de Arrecadação e Controle dos Créditos da Fazenda Pública, no qual se insere o objeto desta auditoria, é parte da cadeia de valor do Ministério, apresentada na Figura 2.

Figura 11 - Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Fazenda (recorte)



Fonte: Relatório de Gestão da Ministério da Fazenda, exercício de 2023.

11. Três órgãos exercem funções essenciais nos processos de trabalho relativos às receitas e aos créditos tributários e previdenciários da União. O primeiro, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), é responsável pela arrecadação das receitas, gestão e contabilização do crédito tributário e previdenciário a receber, conforme as competências estabelecidas no art. 27 do Decreto 11.907/2004 e atribuições estabelecidas no seu Regimento Interno. O segundo, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), é responsável pela gestão e contabilização da dívida ativa tributária e previdenciária da União, conforme o art. 19 do Decreto 11.907/2024. Por último, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é o órgão responsável por normatizar e supervisionar a contabilização da arrecadação, conforme art. 37 do Decreto 11.907/2024.
12. São três os principais processos de trabalho que compõem o ciclo de receitas e créditos tributários e previdenciários da Fazenda Pública objeto desta auditoria. Na RFB, são dois processos: Arrecadação de Receitas (ARR) e Crédito Tributário a Receber (CTR). O primeiro compreende os créditos tributários constituídos, arrecadados e recolhidos tempestivamente à conta única do Tesouro Nacional, enquanto o segundo abrange os créditos tributários constituídos e inadimplidos, porém ainda na fase de cobrança administrativa. O terceiro fica na PGFN, que corresponde ao processo da Dívida Ativa da União (DAU), o qual lida com os créditos tributários constituídos e inadimplidos na fase de cobrança judicial. A Figura 3, a seguir, ilustra essa divisão de responsabilidades.

Figura 12 - Processos de trabalho da RFB e da PGFN



Fonte: elaboração própria.

13. Os créditos tributários da União são reconhecidos no Balanço Patrimonial do MF e no BGU de acordo com a fase de cobrança em que se encontram (Tabela 1). As receitas são reconhecidas em contrapartida às contas de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) relativas aos tributos correspondentes (Tabela 2), da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) do exercício.
14. No exercício de 2024, as principais contas objeto desta auditoria estão apresentadas no Balanço Patrimonial do MF como a seguir.

Tabela 20 - Balanço Patrimonial

Em: R\$ bilhões

Ativo Circulante	Dezembro/2024	Dezembro/2023



Créditos Tributários a Receber	117,39	218,18
Dívida Ativa Tributária	11,51	17,31
Ativo Não Circulante	Dezembro/2024	Dezembro/2023
Créditos Tributários a Receber	188,36	194,08
Dívida Ativa Tributária	635,27	1.091,80

Fonte: Balanço Patrimonial Publicado 4º trimestre de 2024 (extração em 21/3/2025)

15. Já na DVP, as principais contas relacionadas à presente auditoria apresentadas na DVP são as seguintes:

Tabela 21 - Demonstrações das Variações Patrimoniais

Em: R\$ bilhões

VPA	Dezembro/2024	Dezembro/2023
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	1.070,59	1.126,99
Contribuições Sociais	576,91	491,31

Fonte: Siafi (extração em 4/2/2025).

8.2. Objetivo e escopo da auditoria

16. Os objetivos da auditoria são avaliar se as informações contábeis relativas às contas que integram o ciclo de Receitas e Créditos Tributários e Previdenciários da União estão apresentadas adequadamente nas Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda e nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU), do exercício de 2024, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as transações subjacentes ao referido ciclo contábil estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis.

17. Para atender esse objetivo, o escopo da auditoria abrangeu as seguintes contas específicas:

- Impostos e contribuições;
- Créditos tributários a receber não previdenciários – não parcelados;
- Créditos tributários a receber não previdenciários – parcelados;
- Créditos tributários a receber previdenciários – não parcelados;
- Créditos tributários a receber previdenciários – parcelados;
- Ajuste para perdas de créditos tributário;
- Dívida ativa dos créditos previdenciários inscritos;
- Dívida ativa dos créditos não previdenciários inscritos;
- Ajuste para perdas de dívida ativa tributária; e
- Provisões para perdas administrativas e judiciais.

8.3. Não escopo

18. O escopo da auditoria não abrangeu renúncias tributárias ou outras receitas que não sejam as tributárias e previdenciárias, como as patrimoniais, financeiras ou demais receitas da União, bem como a dívida ativa não tributária.

8.4. Metodologia e limitações inerentes à auditoria

19. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com as Normas Internacionais de Auditoria (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), e com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica de Auditoria (NBC TASP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), aplicáveis no contexto do trabalho. Nenhuma limitação foi imposta aos exames.

20. Tais normas exigem o cumprimento de exigências éticas, o exercício de julgamento e ceticismo profissionais, a aplicação do conceito de materialidade e a identificação e a avaliação de riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis auditadas ou de não conformidade relevante nas transações subjacentes, independentemente se causados por erro ou fraude, bem como a definição e a execução de procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos, a fim de se obter segurança razoável, mediante evidência de auditoria suficiente e apropriada, para suportar as conclusões em que se fundamenta a opinião de auditoria. A equipe de auditoria possui coletivamente a competência e as habilidades necessárias, conforme exigido pelas NAT, item 52; e ISA/NBCTASP 220/ISSAI 2220, item 14.
21. O trabalho observou ainda a DN-TCU 198/2022, os Termos do Trabalho de Auditoria (TC 017.309/2024-7, peça 4) e a Estratégia Global de Auditoria (TC 017.309/2024-7, peça 182). Os procedimentos de auditoria incluíram inspeção documental, confirmação externa de saldos e transações, recálculo, procedimentos analíticos, indagações, inclusive por escrito (ofícios de requisição), e técnicas assistidas por computador para examinar populações inteiras de transações.
22. Conforme exigido pelo art. 22 da DN-TCU 198/2022, a tabela a seguir apresenta os referenciais, percentuais e valores de materialidade adotados na auditoria.

Tabela 22 - Níveis de Materialidade – Auditoria MF 2024

Referencial: Ativo Total em 31/12/2024		4.056,38
Materialidade global (ou de planejamento) – MG	60,84	1,5% do referencial
Materialidade para execução da auditoria – ME	30,32	50% da MG
Limite para acumulação de distorções - LAD	1,82	3% da MG

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria. Referencial: Notas explicativas, 4º trimestre, Ministério da Fazenda.

23. A Materialidade Global (**MG**) é utilizada como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, em relação às demonstrações contábeis como um todo. É o limite que, se ultrapassado, causará modificação (ressalva, adversa ou abstenção) na opinião de auditoria.
24. A Materialidade para Execução (**ME**) foi o parâmetro utilizado para selecionar os saldos contábeis e as classes de transações significativas que compuseram o escopo do trabalho.
25. O Limite para Acumulação de Distorções (**LAD**) representa o valor abaixo do qual as distorções de valor foram consideradas claramente triviais; e não foram acumuladas para avaliação em conjunto, salvo se não consideradas claramente triviais quando julgadas com base em critério de natureza ou circunstâncias.
26. Além desses limiares de materialidade, foi determinado um limite de distorção tolerável (DT), conforme a regra $LAD \geq DT \leq ME$, para fins de determinação da extensão dos testes substantivos e como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções, individualmente ou em conjunto, em relação a classes específicas de transações, saldos contábeis ou divulgações.
27. Conforme exigido pelas normas de auditoria, as distorções detectadas durante a auditoria foram comunicadas e discutidas com a administração (peça 78) antes do fechamento das demonstrações contábeis no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Tal procedimento visa possibilitar a realização de ajustes tempestivos, promovendo a fidedignidade das informações apresentadas nas demonstrações contábeis do exercício.
28. As distorções não corrigidas foram comunicadas aos responsáveis pela governança (peças 164 e 165) e a administração confirmou o cumprimento de suas responsabilidades, conforme estabelecidas nos Termos do Trabalho de Auditoria (peça 3 do TC 017.309/2024-7), por meio de representação formal.

29. Devido às limitações inerentes a uma auditoria, juntamente com as limitações inerentes ao controle interno, há um risco inevitável de que algumas distorções relevantes não tenham sido detectadas, mesmo que o trabalho tenha sido adequadamente planejado e executado de acordo com as normas de auditoria mencionadas.

8.5. Volume de recursos fiscalizados

30. O volume de recursos fiscalizados abrangeu receitas de R\$ 1,65 trilhão e ativos de R\$ 1,64 trilhão relacionados a créditos tributários, além de R\$ 710 bilhões relativos a ajustes para perdas estimadas.

8.6. Benefícios da fiscalização

31. Entre os **benefícios potenciais** desta auditoria, cita-se o aprimoramento dos controles internos relacionados à administração tributária, o que resulta em aumento da credibilidade e transparência das informações financeiras perante os usuários dessas informações e tomadores de decisões. Espera-se ainda que o conjunto de deliberações propostas possa aprimorar a convergência dos procedimentos contábeis aos padrões internacionais em implementação no setor público brasileiro pela Secretaria do Tesouro Nacional.
32. Como **benefício efetivo**, destaca-se a correção tempestiva de superavaliação nos saldos dos créditos tributários a receber, modalidade previdenciários parcelados, no total de **R\$ 8,37 bilhões**, relacionado à contabilização a maior, devido à duplicidade de informações na base de dados do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), organização provedora de serviços de TI à RFB, tendo como causa a fragilidade em controles internos abordada na seção 4, deste relatório.

9. ACHADOS DA AUDITORIA

9.1. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

Provisões

3.1.1. R\$ 64,03 bilhões relacionados à redução de provisões classificados incorretamente como ganhos com desincorporação de passivos

33. A RFB reconheceu, na VPA ‘Ganhos Com Desincorporação de Passivos’, a contrapartida referente à baixa de R\$ 64,03 bilhões, ocorrida no exercício de 2024, nas provisões reconhecidas para cobrir perdas administrativas e judiciais tributárias, para as quais não resta mais a possibilidade de recurso por parte da União. Abaixo, a Tabela 4 apresenta os valores por tema:

Tabela 23 - Provisões controladas pela RFB

		em: R\$ bilhões
ID	Provisões – Temas	Valores
26	Conversão tempo especial RPPS	6,00
185	Imunidade IPI sobre automóveis de carros para deficiente	0,23
69	Exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e Cofins	46,23
30	Cebas – Lei 12.101/2009	5,88
72	IRPF Juros Mora	0,44
274	Lei do Bem	1,34
63	Multa por indeferimento pedido de compensação e restituição	0,56
329	Receitas IRPF-IRPJ municípios	3,35
Total		64,03

Fonte: Siafi Operacional – Consulta à conta 227910400 - Provisões Administrativas e Judiciais em 31/12/2024.

34. A maior parte desse valor, no montante de R\$ 46,23 bilhões, se refere aos tributos que foram arrecadados a maior pela União em exercícios anteriores e que se transformaram em créditos para os contribuintes utilizarem junto à União como compensações de créditos decorrentes da perda na

ação judicial relativa à exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e Cofins (conhecido como ID 69), contra débitos de tributos que deveriam ser recolhidos no exercício, conforme relatórios do centro de estudos tributários e aduaneiros da RFB.

35. Neste caso de compensação, a Macrofunção Siafi 020336 estabelece que: ‘4.10.3.1 – Na reavaliação da mensuração da provisão após a concretização do risco, a RFB considerará, sempre que possível, o montante das compensações tributárias realizadas em sede da concretização desfavorável do risco fiscal.’
36. A parcela remanescente, no valor de R\$ 17,80 bilhões, se refere à reavaliação da mensuração de outras provisões tributárias com características semelhantes. Essa reavaliação foi feita proporcionalmente ao período estimado para execução das obrigações tributárias associadas, adotando-se o critério de 20% ao ano (peça 163, p. 5, item 7, alínea ‘a’), consoante prática adotada em exercícios anteriores (peça 169) e informações incluídas no campo observação dos registros contábeis de 2024 (‘reavaliações do valor provisionado’, peça 168, p. 2-5) não obstante a contabilização ter sido feita como desincorporação de passivos.
37. Esse procedimento segue a orientação da Macrofunção Siafi 020336, que estabelece: ‘4.10.3.2 – Quando não for possível estimar precisamente o montante das obrigações tributárias associadas, a sua extinção será realizada proporcionalmente ao período estimado para execução, de acordo com critérios estabelecidos pela RFB.’
38. Uma das condições para que uma baixa de obrigação patrimonial seja considerada ganho por desincorporação de passivo é que não haja a saída de recursos para a extinção da obrigação, entendendo-se por recurso um direito com potencial de serviços ou a capacidade de gerar benefícios econômicos (NBC TSP Estrutura Conceitual, item 5.7). Entendimento também adotado pela Macrofunção Siafi 021140:

3.9 – Caso ocorra a baixa da obrigação patrimonial, por prescrição e outras formas de extinção, sem que não haja saída de ativos ou troca por outros passivos, deve haver o registro conforme lançamento a seguir:

D – 2.X.X.X.X.XX.XX – Passivo

C – 4.6.4.X.X.XX.XX – Ganhos Com Desincorporação De Passivos
39. Em face dessas prescrições normativas, percebe-se, em ambos os casos, não ocorrer ganho por desincorporação de passivos. No setor público, tal situação se refere ao reconhecimento de VPA pela entidade, ocorrido quando esta deixa de possuir uma obrigação presente, sem que haja necessidade de saída de recursos para sua liquidação. Essa extinção de passivo geralmente decorre de fatores como por extinção legal, prescrição, perdão formal pelo credor ou erro de reconhecimento anterior.
40. Analisando o primeiro caso, verifica-se que houve, sim, sacrifício de recursos: o tributo que a União tinha o direito de arrecadar, no valor de R\$ 46,23 bilhões, deixou recolher porque o contribuinte compensou com o crédito que possuía, por pagamentos indevidos à União, e que ora lhe devolve (portanto, uma saída de recursos) por meio do encontro do direito do contribuinte com a obrigação a pagar. Essa troca é o que caracteriza o instituto da compensação tributária (art. 170 da Lei 5.172/1966).
41. No segundo caso, observa-se que o critério de reduzir o saldo da provisão em 20% ao ano é um método de ajustar o valor da provisão originalmente estimado para refletir a melhor estimativa no momento, uma vez que não é mais provável ser exigida a saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para liquidar a obrigação.
42. Nesses casos, para melhor representar a essência econômica do evento, a provisão deve ser revertida, conforme prescreve a NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, item 69, não devendo ser reconhecido um ganho com desincorporação de passivos.

43. Nos comentários apresentados pelos gestores ao encaminhamento proposto, a STN entendeu que todo o valor envolvido, cerca de R\$ 64,03 bilhões, está relacionado ao ID 69, desconsiderando a informação apresentada pela RFB, que indica o montante de R\$ 46,23 bilhões como aquele relacionado ao ID 69 (peça 163, p. 4, item 4). Com base nesse entendimento, a STN tratou todo o montante como compensação de créditos e não como revisão da provisão.
44. Não obstante, registrou haver impossibilidade de identificar credores, devedores, e associá-los à faculdade de compensação prevista em lei, de modo a efetivamente compensar ativos previamente reconhecidos com as obrigações decorrentes da provisão constituída. Ante tal impossibilidade, informa que reconheceu a redução da obrigação como desincorporação de passivo, embora reconheça que ‘a saída de recursos se dá de maneira efetiva’ (peça 167, p. 38, item 33).
45. Em que pese a impossibilidade aventada, o que se busca é que o reconhecimento contábil da redução da estimativa registrada, seja por revisão da estimativa ou por compensação, represente adequadamente a essência econômica da transação, promovendo a adequada compreensão dos fatos pelos usuários das demonstrações contábeis.
46. Constata-se, assim, a contabilização desses valores carece de alinhamento com a essência econômica das transações. O reconhecimento como ‘Ganhos com Desincorporação de Passivos’ não reflete adequadamente a natureza dos eventos, visto que a extinção da obrigação ocorreu parte por compensação tributária e outra parte por revisão de provisões.
47. A análise evidencia que uma parcela significativa do valor — R\$ 46,23 bilhões — decorre da compensação de créditos dos contribuintes contra débitos tributários, representando, pois, sacrifício de recursos para liquidar a obrigação, enquanto outra parte — R\$ 17,80 bilhões — resulta de revisão da provisão originalmente estimada para refletir a melhor estimativa no momento.
48. Assim, para garantir a transparência e a fidedignidade das demonstrações contábeis, faz-se necessário um tratamento contábil que expresse corretamente os efeitos das transações relativas à compensação de tributos, com o reconhecimento em uma VPA apropriada, evitando distorções que possam comprometer a correta interpretação da composição do resultado patrimonial da União.
49. A Tabela 5 demonstra os efeitos do reconhecimento incorreto dessas transações nas diferentes contas que compõem a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP).

Tabela 24 - Contas contábeis afetadas pela distorção identificadas

em: R\$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Ganhos com Desincorporação de Passivos	64,03	Superavaliação
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas	17,80	Subavaliação
VPA relacionada a tributos compensados	46,23	Subavaliação

Fonte: Elaboração própria a partir da resposta da RFB (peça 163).

Proposta de encaminhamento

50. Diante do exposto, propõe-se:

a) **recomendar**, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que estabeleça tratamento contábil apropriado para evidenciar as compensações de tributos com as obrigações reconhecidas por meio de provisões para perdas administrativas e judiciais tributárias, em consistência com a Macrofunção Siafi 020336, item 4.10.3.1, e a NBC TSP 11, item 27.

b) **dar ciência**, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o ajuste de valor de provisão originalmente estimada, para refletir a melhor estimativa no momento, deve ser realizado mediante reversão da provisão, conforme prescreve a NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, item 69.

Créditos Tributários

3.1.2. Ausência de divulgação de informações relevantes sobre política de descontos em transações tributárias

51. De acordo com NBC TSP 11, as notas explicativas fazem parte do conjunto das demonstrações contábeis. Essas notas oferecem descrições narrativas ou detalhamentos de itens divulgados nos balanços e informação sobre itens que não atendem aos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis.
52. Cada item do balanço patrimonial, da demonstração do resultado, da demonstração das mutações do patrimônio líquido e da demonstração dos fluxos de caixa, deve ter referência cruzada com as informações apresentadas nas notas explicativas.
53. Contudo, ao analisar as notas explicativas do 4º trimestre de 2024 do Ministério da Fazenda, verificou-se a ausência de informações concernentes ao valor dos descontos concedidos nos acordos baseados na Lei 13.988/2020. Esses acordos foram celebrados junto a contribuintes com débitos tributários na RFB e na PGFN.
54. No exercício em exame e no âmbito da PGFN foram concedidos descontos de R\$ 176,16 bilhões sobre um estoque de R\$ 345,53 bilhões. A Tabela 6 demonstra os valores:

Tabela 25 - Descontos concedidos PGFN em acordos de transação no exercício de 2024

em: R\$ bilhões

Indicador	Valor
Valor Bruto Consolidado Original (sem desconto)	345,53
Valor Líquido Consolidado (com desconto)	169,37
Descontos Concedidos	176,16

Fonte: PGFN (Peças 85 e 139).

55. No mesmo exercício, no âmbito da RFB, foram concedidos descontos de R\$ 7,28 bilhões sobre um estoque de R\$ 11,45 bilhões, conforme demonstra a Tabela 7.

Tabela 26 - Descontos concedidos RFB em acordos de transação no exercício de 2024

em: R\$ bilhões

Indicador	Valor
Valor Bruto Consolidado Original (sem desconto)	11,45
Valor Líquido Consolidado (com desconto)	4,17
Descontos Concedidos	7,28

Fonte: RFB (Peças 81 e 85).

56. A transação tributária, prevista no Código Tributário Nacional de 1966, foi regulamentada pela Lei 13.988/2020. Este mecanismo visa a recuperação de grandes valores de créditos tributários e impacta as demonstrações contábeis da União. A divulgação da eficácia dessa política, os critérios para aferir a recuperabilidade das dívidas e os parâmetros para aceitação e concessão de descontos são essenciais. Incluem-se aqui a efetividade dos meios convencionais de cobrança, a objetividade dos benefícios, sua temporalidade, a capacidade contributiva do devedor e os custos da cobrança, conforme o art. 14 da mencionada lei.
57. Após submissão do achado para comentários, a PGFN informou que divulga amplamente as informações sobre a política de descontos em transações tributárias, conforme exigido pelo art. 17 da Lei 13.988/2020. Este artigo determina a publicação de todos os termos de transação por proposta individual e editais de transação por adesão. Além disso, o art. 14-E da Lei 10.522/2022, impõe a publicização dos parcelamentos concedidos pela RFB e PGFN.

58. A PGFN também afirma disponibilizar esses documentos, incluindo termos de transação, editais e contas, em diversos sites de domínio gov.br, e declara que é possível referenciá-los na Prestação de Contas do Presidente da República e no Balanço-Geral da União.
59. A Estrutura Conceitual da NBC TSP estabelece que a representação fidedigna da informação contábil deve ser completa, neutra e livre de erro material. Acrescenta, ainda, que a ausência ou omissão de dados relevantes pode tornar a representação de um fenômeno econômico falsa ou enganosa, comprometendo sua utilidade para os usuários.
60. Já a NBC TSP 11, que trata da apresentação das demonstrações contábeis, especifica que o conjunto completo das demonstrações contábeis inclui as notas explicativas. No item 93, estabelece-se que a entidade deve divulgar, no balanço patrimonial ou nas notas explicativas, detalhamentos adicionais às rubricas apresentadas, classificadas de forma adequada às operações da entidade, e no item 128, que deve haver referência cruzada entre informações relativas a cada uma dessas demonstrações e aquelas correspondentes apresentadas nas notas explicativas.
61. Assim, embora a referenciação a *links* para sites externos possa complementar a informação, ela não substitui a necessidade de uma divulgação adequada nas próprias demonstrações, considerando ainda que tais *links* não garantem acesso permanente e confiável às informações.
62. Dessa forma, a ausência de divulgação desses valores nas notas explicativas da entidade prejudica, de forma relevante, a adequada compreensão das alterações na composição dos saldos dos créditos tributários e da dívida ativa da União decorrentes dos acordos e descontos concedidos.

Proposta de encaminhamento

63. Diante do exposto, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315, de 2020, propõe-se **dar ciência** à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de que as notas explicativas às demonstrações contábeis não estão em conformidade com a NBC TSP 11 - Apresentação das Demonstrações Contábeis, itens 93 e 127, no tocante à divulgação complementar das informações relevantes que podem impactar a opinião dos usuários junto aos dados publicados nas demonstrações contábeis.

4. DEFICIÊNCIA SIGNIFICATIVA DE CONTROLE INTERNO

64. A NBC TA 265 orienta que o objetivo do auditor é comunicar apropriadamente aos responsáveis pela governança e à administração as deficiências de controle interno identificadas durante a auditoria e que, no seu julgamento profissional, são de importância suficiente para merecer a devida atenção.
65. Deficiências de controle interno geralmente contribuem para a ocorrência dos achados relatados na Seção 3 deste relatório. Contudo, a importância de uma deficiência ou de uma combinação de deficiências de controle interno não depende somente se uma distorção realmente ocorreu, mas, também, da probabilidade de que a distorção possa ocorrer e a possível magnitude da distorção, segundo a referida norma. Portanto, podem existir deficiências significativas mesmo que o auditor não tenha identificado distorções durante a auditoria.
66. A comunicação dessas deficiências por escrito à administração e aos responsáveis pela governança reflete a importância desses assuntos e os auxilia a cumprirem suas responsabilidades de supervisão geral, de avaliar as deficiências de controle e tomar tempestivamente as medidas corretivas necessárias para minimizar os riscos de distorção relevante nas próximas demonstrações contábeis.
67. Nesta seção, além da descrição da deficiência de controle interno identificada durante a auditoria e da explicação de seus possíveis efeitos, também são indicados os critérios normativos aplicáveis e as propostas de deliberação formuladas pela equipe de auditoria ao Tribunal, levando em consideração o seu mandato e a sua missão de aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

4.1. Fragilidade em controles internos detectivos em dados que originam registros contábeis

68. Constatou-se que os créditos tributários previdenciários referentes ao Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) estavam superavaliados no período de janeiro a julho de 2024. Essa superavaliação resultou de duplicidade de informações na base de dados do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).
69. A duplicidade de informações na base de dados do Serpro ocasionou a quadruplicação dos valores no PRR, totalizando R\$ 8,37 bilhões, conforme Nota Técnica Corat n. 312, de 1º de agosto de 2024, acessada em 27/9/2024.
70. Durante os testes de auditoria, o erro foi detectado e comunicado às equipes da Coordenação-Geral de Programação e Logística (Copol) e da Coordenação-Geral de Administração do Crédito Tributário (Corat) da RFB, possibilitando o ajuste dos referidos saldos, bem como evitando distorções no fechamento do exercício.
71. De acordo com o item 6 da NBC TA 265, uma deficiência de controle interno existe quando:
- (i) o controle é planejado, implementado ou operado de tal forma que **não consegue prevenir**, ou detectar **e corrigir tempestivamente, distorções nas demonstrações contábeis**; ou
 - (ii) **falta um controle necessário para prevenir**, ou detectar **e corrigir tempestivamente, distorções nas demonstrações contábeis**. (grifo nosso)
72. De outro modo, conforme a NBC TA 402, itens 3(b) e (c), os serviços prestados por organização prestadora de serviço e os controles sobre eles fazem parte do sistema de informações da entidade usuária se esses serviços afetam os registros contábeis, contas específicas e outros registros de suporte relacionados com os fluxos de informações e ao processo de elaboração das demonstrações contábeis a partir de tais registros.

Proposta de Encaminhamento

73. Diante do exposto, propõe-se, com fundamento no art. 11, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, **recomendar** à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) que reforce os controles de consistência de dados fornecidos por organização prestadora de serviço de TI, com o objetivo de detectar e corrigir tempestivamente erros significativos que possam causar distorções relevantes nos registros contábeis da arrecadação tributária e nas demonstrações contábeis da União.

5. MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1. Síntese do monitoramento da deliberação

74. As informações detalhadas sobre o monitoramento das determinações e recomendações das auditorias anteriores estão descritas no Apêndice A – Monitoramento de Determinações e Recomendações deste relatório.
75. Foram monitoradas as deliberações do TCU pendentes de implementação, compreendendo itens específicos dos seguintes Acórdãos:
- a) 977/2018–TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo.
 - b) 1.056/2024–TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo.
76. A Tabela 8 apresenta a síntese do estágio de implementação das recomendações, conforme as análises realizadas no Apêndice A.

Tabela 27 - Monitoramento de Acórdãos anteriores

Acórdão	Item	Proposta
977/2018–TCU-Plenário	9.4.2	Em implementação
	9.4.7	Em implementação
1.056/2024– TCU-Plenário	9.1	Em cumprimento com prazo

Acórdão	Item	Proposta
		expirado
	9.2.2	Em implementação
	9.2.3	Não mais aplicável
	9.2.4	Em implementação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

77. Assim, a proposta é por considerar em **implementação** as recomendações contantes dos itens 9.4.2 e 9.4.7 do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário, bem como dos 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 1.056/2024-TCU- Plenário.

78. Ainda, considerar em **cumprimento com prazo expirado** o item 9.1 e **não mais aplicável** o item 9.2.3, ambos do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário.

6. ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA

79. Assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria não são achados, mas podem fornecer aos usuários uma base para obtenção de informações adicionais da administração e com os responsáveis pela governança sobre determinados assuntos relacionados à entidade, às demonstrações contábeis auditadas ou à auditoria realizada (ISA/NBC TA 701, itens 3 e 9).

Ajuste para Perdas de Créditos Tributários Não Parcelados

80. Conforme descrito no item 2.1.2 das notas explicativas do MF de 2024, o cálculo do ajuste para perdas dos créditos tributários na situação de ‘não parcelado’ baseou-se em um índice 70,60%, resultando em uma estimativa de R\$ 143,48 bilhões.

81. A metodologia utilizada para o cálculo desse índice tem como fundamento o estudo divulgado na nota ações de incremento à arrecadação n. 009/2018, que na época de sua edição avaliou o resultado da ação de cobrança de obrigação corrente dos optantes do Programa Especial de Recuperação Tributária (Pert), que abrangeu 58.582 contribuintes.

82. Para chegar a esse resultado, obtém-se o *rating* elaborado pela Divisão de arrecadação e cobrança da 10.^a Região Fiscal, que é composto por quatro dígitos, classificando o contribuinte em ‘A’ a ‘E’, definindo um percentual de ajustes para perdas para cada um desses níveis.

83. De acordo com a NBC TA 540 (R2), o processo de elaboração das estimativas contábeis envolve a seleção e a aplicação de método que utiliza premissas e dados que requerem o julgamento da administração e podem dar origem à complexidade na mensuração. As limitações inerentes de conhecimento ou dados dão origem à subjetividade na mensuração.

84. Cumpre destacar que a metodologia adotada se fundamenta em estudo como mais de cinco anos de defasagem temporal, baseado em uma amostra limitada frente ao universo de contribuintes, fatores que ampliam o grau de incerteza associado à estimativa.

85. Considerando a materialidade dos saldos envolvidos e o elevado grau de julgamento requerido na sua mensuração, o ajuste para perdas de créditos tributários na situação de ‘não parcelado’ foi classificado como assunto relevante para a auditoria.

86. Desse modo, foram realizados os seguintes procedimentos de auditoria para verificar a razoabilidade do índice aplicado: observação direta e recálculo. Para o cálculo do índice, as principais bases de dados da Receita Federal, com uma enorme quantidade de registros dos contribuintes e dos créditos associados a eles, foram manipuladas por meio de um código desenvolvido pelo auditado. A equipe de auditoria fez observação direta da execução desses códigos pelos servidores da área responsável, usando essas informações para o recálculo diretamente nas citadas bases de dados.



87. Com base evidências de auditoria obtidas, concluiu-se pela razoabilidade do índice de 70,60% utilizado na mensuração do ajuste para perdas dos créditos tributários não parcelados, conforme refletido nas demonstrações financeiras encerradas em 31 de dezembro de 2024.

7. CONCLUSÕES

88. Ao amparo das competências estabelecidas nos incisos I, II e IV do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal realizou auditoria financeira integrada com conformidade nas contas contábeis relativas as receitas e créditos tributários e previdenciários da União, que integram as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda relativas ao exercício findo em 31/12/2024.
89. Conclui-se que distorções não corrigidas descritas na Seção 3 - Achados de Auditoria, deste relatório, são relevantes para as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

- 90.1 **recomendar** à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que estabeleça tratamento contábil apropriado para evidenciar as compensações de tributos com as obrigações reconhecidas por meio de provisões para perdas administrativas e judiciais tributárias, em consistência com a Macrofunção Siafi 020336, item 4.10.3.1, e a NBC TSP 11, item 27.
- 90.2 **recomendar** à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que reforce os controles de consistência de dados fornecidos por organização prestadora de serviço de TI, com o objetivo de detectar e corrigir tempestivamente erros significativos que possam causar distorções relevantes nos registros contábeis da arrecadação tributária e nas demonstrações contábeis da União. (item 4)
- 90.3 **dar** ciência à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:
- a) o ajuste de valor de provisão originalmente estimada, para refletir a melhor estimativa no momento, deve ser realizado mediante reversão da provisão, conforme prescreve a NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, item 69 (item 3.1.1).
 - b) as notas explicativas às demonstrações contábeis não estão em conformidade com a NBC TSP 11 - Apresentação das Demonstrações Contábeis, itens 93 e 127, no tocante à divulgação complementar das informações relevantes que podem impactar a opinião dos usuários junto aos dados publicados nas demonstrações contábeis (item 3.1.2).
- 90.4 **autorizar**, com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no acórdão que apreciar o presente relatório, nas auditorias anuais de contas do Ministério da Fazenda dos exercícios subsequentes;
- 90.5 **considerar** em implementação as recomendações contantes dos itens 9.4.2 e 9.4.7 do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário, bem como dos itens 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário; em cumprimento com prazo expirado o item 9.1 e não mais aplicável o item 9.2.3, ambos do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário;
- 90.6 **apensar**, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos ao processo de contas anuais do Ministério da Fazenda relativo ao exercício de 2024.”

3. De forma padrão para esse tipo de processo, acompanham o relatório os Apêndices A, que contém comentários dos gestores e análises da equipe de auditoria, B, com análises detalhadas sobre o monitoramento, e C, que trata da cobertura do trabalho; embora não transcritos aqui, não alteram as conclusões.

É o relatório.

VOTO

Em exame, auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas contas contábeis relativas a receitas e créditos tributários e previdenciários da União que integram as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda (MF) atinentes ao exercício de 2024.

2. O referido ministério é uma unidade prestadora de contas (UPC) significativa do Balanço-Geral da União (BGU), conforme dispõem a Decisão Normativa-TCU 198/2022 e a Portaria-TCU 75/2023, e os mencionados créditos são reconhecidos no balanço patrimonial do MF e no BGU em contas de ativos circulante e não circulante:

Em R\$ bilhões

Ativo Circulante	Dez/24	Dez/23
Créditos Tributários a Receber	117,39	218,18
Dívida Ativa Tributária	11,51	17,31
Ativo Não Circulante	Dez/24	Dez/23
Créditos Tributários a Receber	188,36	194,08
Dívida Ativa Tributária	635,27	1.091,80

Fonte: balanço patrimonial publicado no 4º trimestre de 2024 (extração em 21/3/2025)

3. O trabalho empreendido tem como escopo avaliar se as informações contábeis relativas às referidas contas estão apresentadas adequadamente nas demonstrações contábeis do MF e nas consolidadas da União (BGU) e em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis.
4. Serve, portanto, de subsídio para formar opinião de auditoria sobre as demonstrações contábeis do órgão, bem como sobre o exame concernente às contas de seus administradores, e para emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.
5. Não se objetivou com esta fiscalização, em contraponto, o exame das renúncias tributárias ou outras receitas que não sejam as tributárias e previdenciárias, como as patrimoniais, financeiras e demais receitas da União, bem como a dívida ativa não tributária.
6. São três os órgãos que exercem funções essenciais nos processos de trabalho atinentes à matéria sob apreciação: a) Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), responsável pela arrecadação das receitas, gestão e contabilização do crédito tributário e previdenciário a receber; b) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pela gestão e contabilização da dívida ativa tributária e previdenciária da União; e c) Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por normatizar e supervisionar a contabilização da arrecadação.
7. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com as Normas Internacionais de Auditoria (Issai), emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), e com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica de Auditoria (NBC TASP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), aplicáveis neste contexto.
8. Nenhuma limitação foi imposta aos exames.
9. Foram utilizados, como parâmetros de materialidade, os valores de: R\$ 60,84 bilhões (1,5% do ativo total de R\$ 4.056,38 bilhões) para a materialidade global (MG), parâmetro quantitativo com a finalidade de avaliar a relevância das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, em relação às demonstrações contábeis como um todo; R\$

30,32 bilhões (50% da materialidade global) para a materialidade para execução da auditoria (ME), parâmetro utilizado com vistas a selecionar os saldos contábeis e as classes de transações significativas que compuseram o escopo do trabalho; e R\$ 1,82 bilhão (3% da materialidade global), para o limite para acumulação de distorções (LAD), valor abaixo do qual as distorções de valor foram consideradas claramente triviais.

10. O volume de recursos fiscalizados abrangeu receitas de R\$ 1,65 trilhão e ativos de R\$ 1,64 trilhão relacionados a créditos tributários, além de R\$ 710 bilhões relativos a ajustes para perdas estimadas.
11. Entre os benefícios potenciais da auditoria, destaca-se o aprimoramento dos controles internos atinentes à administração tributária, o que resulta em aumento da credibilidade e transparência das informações financeiras perante seus usuários e tomadores de decisões; já entre os efetivos, a correção tempestiva de superavaliação nos saldos dos créditos tributários a receber, modalidade previdenciários parcelados, no total de R\$ 8,37 bilhões, concernentes à contabilização a maior, devido à duplicidade de informações na base de dados do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), organização provedora de serviços de tecnologia da informação à RFB, tendo como causa a fragilidade em controles internos, conforme será exposto a seguir.

II

12. Os achados em auditoria financeira dizem respeito a a) distorções de valores; b) de classificação, apresentação ou divulgação; e c) não conformidades; no presente trabalho, foram apresentados, no relatório final, apenas achados relacionados à segunda categoria.
13. Como primeiro deles, foram detectados R\$ 64,03 bilhões, relacionados à redução de provisões classificados incorretamente como “ganhos com desincorporação de passivos”, mas que deveriam estar contabilizados como “reversão de provisões e ajustes para perdas” (R\$ 17,80 bilhões) e “variações patrimoniais aumentativas relacionada a tributos compensados” (R\$ 46,23 bilhões), gerando subavaliações nestas e superavaliação na anterior.
14. O achado ensejou proposta de encaminhamento no sentido de recomendar à STN que estabeleça tratamento contábil apropriado para evidenciar as compensações de tributos com as obrigações reconhecidas por meio de provisões para perdas administrativas e judiciais tributárias e também no sentido de expedir ciência à mesma jurisdicionada de que o ajuste de valor de provisão originalmente estimada, para refletir a melhor estimativa no momento, deve ser realizado mediante reversão da provisão, conforme prescrevem os normativos afetos.
15. Acolho ambos os encaminhamentos.
16. O segundo achado se refere à “ausência de divulgação de informações relevantes sobre política de descontos em transações tributárias”, observada nas notas explicativas integrantes das demonstrações contábeis do 4º trimestre de 2024.
17. A transação tributária, prevista no Código Tributário Nacional de 1966, foi regulamentada pela Lei 13.988/2020 e visa à recuperação de grandes valores de créditos tributários a partir de acordos celebrados junto a contribuintes com débitos tributários na RFB e na PGFN.
18. A mencionada lei trata das transações resolutivas de litígios relativos à cobrança de créditos da Fazenda Pública e prevê a concessão de descontos nas multas, nos juros e nos encargos legais relativos a créditos classificados como “irrecuperáveis” ou de “difícil recuperação” (art. 11, I), entre outros benefícios a pessoas físicas e jurídicas.

19. No exercício sob exame e no âmbito da PGFN, foram concedidos descontos de R\$ 176,16 bilhões sobre um estoque de R\$ 345,53 bilhões, o que reduziu o valor consolidado a receber para R\$ 169,37 bilhões em caso de cumprimento dos acordos de transação.
20. Parte do tema já havia sido objeto de exaustivo, minucioso e apropriado tratamento por meio do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Vital do Rêgo, relativamente ao exercício de 2023.
21. Na ocasião, o relator examinou a forma como deveria ser calculado o valor do ativo gerado após a efetivação das transações resolutivas, a fim de registrá-lo nas demonstrações: a) se pelo valor líquido após as transações, como opinou a unidade técnica, em virtude de tal critério representar fidedignidade das informações; ou b) se pelo valor bruto, em virtude do caráter precário da medida, tendo em vista a possibilidade de desfazimento dos benefícios concedidos, como defendeu a STN e a PGFN; prevaleceu a segunda.
22. O relator ponderou que a transação é de natureza resolutiva, e não terminativa, pois não há extinção imediata dos créditos em favor da União, e que, ademais, tal natureza de transação não implica novação da dívida.
23. Esse aspecto não foi mais suscitado neste trabalho, mas remanesce a questão relacionada à maneira de divulgação: se por intermédio de referências a portais na *internet*, por meio de *links* em notas explicativas, ou mediante o atendimento às prescrições das NBC TSP Estrutura Conceitual e NBC TSP 11, que não preveem que informações em portais de internet componham as demonstrações contábeis.
24. Anuo ao entendimento da unidade técnica no sentido de que a ausência de divulgação desses valores nas notas explicativas prejudica a transparência e a adequada compreensão das transações realizadas, da composição dos saldos dos créditos tributários e da dívida ativa da União decorrentes dos acordos de transação, motivo pelo qual acolho o encaminhamento de endereçar ciência à STN.
25. Além dos dois achados mencionados, foram constatadas deficiências significativas de controles internos detectivos em dados que originam registros contábeis relacionados aos créditos tributários previdenciários referentes ao Programa de Regularização Tributária Rural (PRR); os valores constantes das contas contábeis mencionadas estavam superavaliados devido à duplicidade de informações na base de dados do Serpro e à consequente quadruplicação dos valores de R\$ 8,37 bilhões, fato que ensejou proposta de recomendação à RFB, com a qual concordo.
26. Em paralelo, entre os assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria, mas que não são achados, destaco o caso do “ajuste para perdas de créditos tributários não parcelados”, devido à materialidade dos saldos envolvidos e ao elevado grau de julgamento requerido na sua mensuração; o cálculo para o referido ajuste baseou-se em um índice de 70,60%, resultando em uma estimativa de R\$ 143,48 bilhões, devidamente testada e convalidada pela equipe da unidade técnica.

III

27. Embora a Resolução-TCU 346/2022 disponha que os processos de monitoramento devem ser distribuídos ao relator da deliberação que os originou (art. 11), foram monitoradas, nestes autos – prática usual desta modalidade de fiscalização – as deliberações do TCU pendentes de implementação, compreendendo itens específicos dos Acórdãos 977/2018-TCU-Plenário (subitens 9.4.2 e 9.4.7) e 1.056/2024-TCU-Plenário (subitens 9.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4), ambos da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.



28. O monitoramento dos subitens 9.2.2 e 9.2.3 deste último foi autorizado pela própria deliberação.
29. Sumarizei os itens e estados atuais no quadro seguinte:

Acórdão	Situação segundo a unidade técnica
<u>Acórdão 977/2018-TCU-Plenário</u> “9.4.2. estabeleça controles capazes de identificar por completo a situação cadastral e econômico-financeira das empresas, tornando também mais transparente a consulta por CNPJ disponibilizada aos cidadãos pelo portal da RFB;”	Em implementação, com algumas etapas já concluídas em 2023 e outras em andamento.
<u>Acórdão 977/2018-TCU-Plenário</u> “9.4.7. efetue o levantamento de todas as situações em que ocorreu a prescrição e que o crédito continuou registrado no balanço patrimonial (BP) do MF, a fim de efetuar o desconhecimento contábil dos respectivos valores do ativo do MF, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), do MCASP (itens 2.1.1 e 2.1.2) e do Manual Siafi Seção 020333 (itens 2 a 6) e Seção 020342 (itens 3 a 6);”	Em implementação, com ajustes em sistemas informatizados e expectativa de que, quando estiverem completas e identificarem a situação do débito para “prescrito”, os débitos automaticamente deixarão de ser contabilizados no Balanço-Geral da União.
<u>Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário</u> “9.1. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) que, no prazo de 180 dias, a contar da notificação deste acórdão, apresentem a este Tribunal plano de ação que inclua um cronograma, as ações a serem implementadas, a definição de responsáveis por cada ação e os prazos para implementação das medidas para aprimorar o processo de contabilização do recebimento de amortizações parciais de créditos tributários objeto de parcelamento, de modo a não contrariar a definição de passivo constante da Lei 4.320/1964, art. 105, §§ 3º e 4º, das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Auditoria 01 (NBC TSP 01) Estrutura Conceitual, itens 5.14 a 5.16; e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 9ª edição, Parte II, item 2.2;”	Em cumprimento, mas com prazo expirado.
<u>Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário</u> “9.2.2. [recomendar] à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que adote as medidas necessárias para a manutenção do saldo das contas de variação patrimonial aumentativa (VPA) em consonância com sua natureza credora, conforme dispõem, em especial, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª edição e a Macrofunção Siafi 020318, item 6.5.1.2;”	Em que pese a STN ter comunicado que implementará a recomendação, não foram obtidas evidências que comprovem seu cumprimento, razão pela qual a unidade técnica considerou a deliberação em implementação.
<u>Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário</u> “9.2.3. [recomendar] à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) que reconheçam como pertencentes ao exercício financeiro nele arrecadadas as receitas federais arrecadadas por DARF e por GPS, tendo em vista o disposto no art. 35, inciso I, da Lei	Não mais aplicável.



4.320/1964, nos itens 30, 31 e 59 da Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Auditoria 01 (NBC TSP 01) e nos itens 14.4, Parte II, e 1.2, Parte V, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 9ª edição;”	
<u>Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário</u> “9.2.4. [recomendar] à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), deixe de permitir no Siafi a operação ‘aceita inversão de saldo’ para as contas de resultado (VPD e VPA), tendo em vista o disposto no item 3.5.3.1 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 9ª edição, e nos itens 24b e 25 da Instrução de Procedimentos Contábeis 03 (IPC 03) – Encerramento de Contas Contábeis no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP);”	Em implementação.

30. Acolho os exames empreendidos e conclusões apontadas pela área técnica, sem embargo de destacar o que se segue.
31. Quanto ao subitem 9.1 do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário, após as manifestações da STN, RFB e PGFN, ficou evidenciado que os valores estão relacionados a depósitos judiciais e extrajudiciais não tributários recolhidos à Caixa Econômica Federal (CEF) e que são originários de discussões perante autarquias e fundações públicas, entidades representadas judicial e extrajudicialmente pela Procuradoria-Geral Federal (PGF), da Advocacia-Geral da União (AGU), fato que atrai a necessidade de atuação desta última; nesse sentido, a determinação original deve ser modificada para incluí-la em seu comando, em substituição à PGFN.
32. E, no tocante ao subitem 9.2.2 da mesma deliberação, deve ser reiterada a necessidade de monitoramento por não haverem sido obtidas evidências que comprovem seu cumprimento.
33. Entendo, ademais, que a Secretaria-Geral de Controle Externo deve normatizar o procedimento de monitoramento por meio de auditorias posteriores no âmbito da Resolução-TCU 346/2022, tendo em vista a alteração de relatoria que tem ocorrido.

34. Reitero que os achados deste processo integrarão tanto as contas do Ministério da Fazenda quanto o relatório que comporá as Contas do Presidente da República de 2024, das quais sou relator, além de contribuir para o aprimoramento da qualidade e da transparência das informações contábeis.

Com base nesse conjunto argumentativo, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1095/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.798/2024-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.



3. Interessadas: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas contas contábeis relativas a receitas e créditos tributários e previdenciários da União que integram as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda relativas ao exercício de 2024, com o objetivo de verificar a confiabilidade e a transparência das informações financeiras evidenciadas, em subsídio à emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República do mesmo ano,

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

9.1. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça tratamento contábil apropriado para evidenciar as compensações de tributos com as obrigações reconhecidas por meio de provisões para perdas administrativas e judiciais tributárias, em consistência com a Macrofunção Siafi 020336, subitem 4.10.3.1, e com a NBC TSP 11, item 27;

9.2. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que reforce os controles de consistência de dados fornecidos por organização prestadora de serviço de tecnologia da informação, com o objetivo de detectar e corrigir tempestivamente erros significativos que possam causar distorções relevantes nos registros contábeis da arrecadação tributária e nas demonstrações contábeis da União (item 4 do relatório precedente);

9.3. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.3.1. o ajuste de valor de provisão originalmente calculada, para refletir a melhor estimativa no momento, deve ser realizado mediante reversão da provisão, conforme prescreve a NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, item 69 (subitem 3.1.1 do relatório precedente);

9.3.2. as notas explicativas às demonstrações contábeis não estão em conformidade com a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, itens 93 e 127, no tocante à divulgação complementar das informações relevantes que possam impactar a opinião dos usuários relativamente aos dados publicados nas demonstrações contábeis (subitem 3.1.2 do relatório precedente).

9.4. autorizar, com fundamento no art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, o monitoramento das deliberações nas auditorias anuais de contas do Ministério da Fazenda dos exercícios subsequentes;

9.5. considerar:

9.5.1. em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.4.2 e 9.4.7 do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário, bem como dos subitens 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário;

9.5.2. não mais aplicável o subitem 9.2.3 do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário, dispensando, pois, monitoramento.

9.6. em substituição ao comando expresso no subitem 9.1 do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário, determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e à **Procuradoria-Geral Federal (PGF)** que, no prazo de 180 dias, a contar da notificação deste acórdão, apresentem a este Tribunal plano de ação que inclua cronograma, as ações a



serem implementadas, a definição de responsáveis por cada ação e os prazos para implementação das medidas com vistas a aprimorar o processo de contabilização do recebimento de amortizações parciais de créditos tributários objeto de parcelamento, de modo a não contrariar a definição de passivo constante da Lei 4.320/1964, art. 105, §§ 3º e 4º, das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Auditoria 01 (NBC TSP 01) Estrutura Conceitual, itens 5.14 a 5.16; e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 9ª edição, Parte II, item 2.2.

9.7. apensar, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, estes autos ao TC 005.121/2025-6, processo de contas anuais do Ministério da Fazenda relativo ao exercício de 2024.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1095-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 I – CLASSE ____ – Plenário

TC 003.950/2025-5 [Apenso: TC 005.684/2025-0]

Natureza(s): Denúncia

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

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

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DENÚNCIA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO PROCESSAMENTO DO CONCURSO PÚBLICO NACIONAL UNIFICADO, PROMOVIDO PELO MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. QUESTÕES ESCLARECIDAS PELO MINISTÉRIO. ALTERAÇÕES NO EDITAL PROMOVIDAS EM CUMPRIMENTO A ACORDO JUDICIAL HOMOLOGADO EM JUÍZO NO ÂMBITO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATENDIMENTO À LEI 12.094/2009. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncias apresentadas em razão de supostas irregularidades ocorridas no processamento do Concurso Público Nacional Unificado de 2024, promovido pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) para provimento de cargos públicos efetivos no âmbito de órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

2. Em análise preliminar do feito, a Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Governo e Inovação – AudGestãoInovação produziu a instrução (peça 10) abaixo reproduzida, acolhida pelo corpo diretivo da unidade (peças 11-12):

Trata-se de denúncias apresentadas em face de possíveis irregularidades ocorridas no processamento do Concurso Público Nacional Unificado de 2024, promovido pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) em parceria com a Fundação Cesgranrio (peças 6 e 7).

- 2. Os denunciantes noticiam, em síntese, que o concurso para o cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) não previa a etapa de prova de títulos, conforme edital publicado em janeiro de 2024. As provas objetivas e discursivas teriam ocorrido normalmente, inclusive com a divulgação do resultado preliminar dessas últimas em 8/10/2024. No entanto, em 21/11/2024, portanto após o conhecimento da classificação prévia dos candidatos, o MGI teria alterado as regras, incluindo a prova de títulos.*
- 3. Nesse sentido, a nota máxima possível de ser obtida nas provas de conhecimentos passou de 100 para 90, reservando-se 10 pontos para a prova de títulos. Os denunciantes alegam que a alteração da sistemática fez com que boa parte dos que seriam aprovados dentro das vagas do cargo de ATPS fossem reprovados, e que outros, que antes seriam reprovados ou ficariam em lista de espera, fossem aprovados dentro das vagas.*
- 4. Do excerto do edital de retificação publicado em 21/11/2024, colacionado à peça 6, verifica-se que a alteração teve como fundamento, entre outros, o Agravo de Instrumento 1039562- 91.2024.4.01.0000 e a Ação Civil Pública 1012685-18.2024.4.01.4.*
- 5. Ainda de acordo com as denúncias, a Lei 12.094/2009 estabeleceria a necessidade de prova de títulos para ingresso no cargo de ATPS, mas, em nenhum momento, teria estabelecido critérios para a pontuação de títulos, nem autorizaria a contagem de tempo de serviço como se título fosse.*
- 6. Os denunciantes reputam desproporcional o fato de a tabela de títulos acrescentada a posteriori ter propiciado a contagem de 1 ponto por ano de atividade profissional, até o total de 10 pontos, equivalentes à nota máxima possível na titulação, enquanto os títulos relacionados à experiência acadêmica somavam no máximo 3 pontos. De acordo com a denúncia de peça 7, tais critérios só poderiam ter sido determinados antes das inscrições, salvo, excepcionalmente, se ocorressem de forma que não impactassem significativamente o edital original.*
- 7. Os denunciantes mencionam que a alteração das regras incorreu em violação aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, tendo em vista os milhares de candidatos que haviam se comprometido em estudar e realizar um concurso que não teria prova de títulos (peça 7, p 7-9).*
- 8. Mencionam que a realização do curso de formação do cargo de ATPS, previsto para ocorrer a partir de 22/04/2025, custará aos cofres públicos recursos da ordem de R\$ 5 milhões, sendo que, dos 345 aprovados, 289 candidatos não possuiriam nota para convocação, sem os pontos concedidos na prova de títulos.*

9. *Nesses termos, solicitam a concessão de medida cautelar para suspender a realização do curso de formação do cargo de ATPS até que se avalie a procedência da denúncia (peça 7, p. 10-11).*
10. *Além das duas denúncias mencionadas, foi autuado também o TC 005.684/2025-0, que trata de outra denúncia com pedido de cautelar sobre o Concurso Público Nacional Unificado de 2024. Esse processo foi apensado aos presentes autos, com fundamento no art. 10 da Resolução TCU 346/2022 e no art. 36 da Resolução TCU 259/2014, considerando-se a prevenção e a conexão da matéria.*
11. *No TC 005.684/2025-0 são relatadas, em síntese, as seguintes possíveis irregularidades, conforme constante da peça 10 daquele processo:*
 - 11.1 *Quebra da isonomia na fase recursal das provas discursivas, após a divulgação dos resultados preliminares em outubro de 2024. Alega-se que apenas o Bloco 04 do concurso teve 3 dias úteis de prazo para apresentação de recurso ao resultado da avaliação da prova discursiva, sendo que os demais blocos tiveram apenas 2 dias (peça 10, p. 5-6).*
 - 11.2 *Em novembro de 2024 teria havido reintegração de candidatos antes desclassificados. Tal fato acarretou a necessidade de divulgação do resultado das provas discursivas desse grupo. Alega-se que, o resultado, que deveria ter sido publicado 09/12/2024 (com prazo para recurso nos dias 9 e 10/12), teria sido publicado apenas em 23/12, impossibilitando a impetração de recurso (peça 10, p. 7-9).*
 - 11.3 *Aparente inconformidade na quantidade de provas discursivas corrigidas para candidatos negros, em relação ao disposto na Instrução Normativa MGI 23/2023. Denunciante solicita que seja “auditado e confirmado” se a quantidade de provas discursivas corrigidas para candidatos negros foi regular (peça 10, p. 9-11).*
 - 11.4 *Irregularidades nas convocações, para a prova de títulos e heteroidentificação, dos candidatos reintegrados em novembro de 2024. Conforme Inquérito e Recomendação Conjunta MPF nº 01/2025 (peça 3), haveria indícios de falhas, irregularidades e inadequações na convocação dos candidatos reintegrados (peça 10, p. 11-12).*
12. *Com base nesses argumentos, o denunciante pleiteia a concessão de medida cautelar que determine a suspensão do certame, a fim de evitar que novas convocações ou quaisquer provimentos aos cargos públicos ocorram antes da conclusão da investigação.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. *Conforme art. 234 do Regimento Interno, qualquer cidadão é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Passando à verificação do atendimento aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, do Regimento Interno do TCU, certifica-se que a matéria é de competência do TCU, está redigida em linguagem clara e objetiva e contém a identificação do denunciante.*
14. *O artigo 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, dispõe que o exame de admissibilidade abordará, ainda, a “suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada”. Entende-se que tanto as duas denúncias anexadas ao presente processo quanto a denúncia contida no TC 005.684/2025-0 contêm indícios suficientes que fundamentam uma apuração mais detalhada pelo Tribunal.*
15. *No tocante às duas primeiras denúncias resta evidente a alteração das regras de classificação para o cargo de ATPS (Blocos 04 e 05) com o concurso em andamento, com aparente violação ao princípio da segurança jurídica e da boa-fé, o que não afasta a necessidade de avaliação mais aprofundada do contexto em que se deu essa mudança, considerando, sobretudo, a previsão legal de prova de títulos para o cargo e a ação civil pública que tramitava sobre o tema, dentro da qual foi homologado acordo judicial que previa a retificação dos editais para inclusão da titulação (peça 8).*

16. Quanto à denúncia do TC 005.684/2025-0 verifica-se que parte das irregularidades narradas na denúncia são fundamentadas na Recomendação Conjunta MPF 01/2025, de 30/01/2025, exarada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Distrito Federal. O documento, entre outras medidas, propõe o seguinte:

Seja suspensa a divulgação dos resultados finais do Concurso Nacional Unificado (CNU) até que todos os recursos administrativos interpostos pelos candidatos sejam devidamente analisados e julgados, bem como até que sejam reavaliadas as situações de não enquadramento de pessoas inscritas no certame pela cota de pretos e pardos, com a regular motivação de eventuais indeferimentos, com fundamentação explícita, clara e congruente, garantindo-se o devido processo legal administrativo, em conformidade com os princípios constitucionais e legais;

17. Considerando a presunção de veracidade dos fundamentos que levaram o MPF a prolar a referida recomendação, entende-se presente o requisito indiciário bem como o interesse público no trato da matéria, motivo pelo qual considera-se que a denúncia deva ser conhecida, a fim de que a matéria possa ser apurada com maior profundidade.
18. Destaca-se que, conforme notícia vinculada pela Procuradoria da República no Tocantins, responsável pela assinatura do acordo judicial antes mencionado, a matéria foi encaminhada para a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Distrito Federal, para que houvesse a concentração dos atos referentes ao CPNU em apenas uma Procuradoria (peça 9). Ou seja, aparentemente, as irregularidades narradas na Recomendação Conjunta 1/2025 estão relacionadas a possível descumprimento do acordo retromencionado.
19. A proposição pelo conhecimento da denúncia tem a limitação de que sejam apurados pelo TCU exclusivamente os atos e fatos de efetivo interesse público, a exemplo do cumprimento do devido processo legal e demais princípios constitucionais por parte da administração pública em seu poder-dever de supervisão dos atos praticados pela banca examinadora do concurso. Circunstâncias individuais e eventuais inconformismos com a avaliação de provas têm o seu foro de tratamento junto ao Poder Judiciário, conforme sedimentada jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 226/2025-TCU-Plenário (Ministro-Relator Antônio Anastasia).

EXAME SUMÁRIO

20. Uma vez presentes os requisitos de admissibilidade, passa-se ao exame sumário do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos noticiados, à luz do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014.
21. Entende-se que estão configurados o risco e a relevância para a unidade jurisdicionada, tendo em vista o alto impacto que um concurso de 6.640 vagas tem para a consecução dos objetivos e finalidades da administração pública federal como um todo.
22. Quanto à materialidade, não é possível estimar neste momento o montante de recursos envolvidos ou a serem despendidos em face das possíveis irregularidades. No entanto, destaca-se que o valor da contratação da banca examinadora supera os R\$ 160 milhões.
23. Assim, justifica-se o prosseguimento dos autos, conforme definido no art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014, alterada pela Resolução 323/2020.

EXAME TÉCNICO

Pressupostos para adoção de medida cautelar

24. Consoante o art. 276 do RI/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 deve ser adotada quando presentes os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica.

Perigo da demora

25. *Entende-se configurado o perigo da demora, tendo em vista que em 07/03/2025 o MGI homologou o resultado final do concurso unificado de 2024 para os cargos sem curso de formação e fez a convocação dos candidatos aos cargos que possuem curso de formação. Nesse sentido, é possível concluir que estão prestes a ocorrer atos de nomeação e cursos de formação, os quais geram direitos aos beneficiários no caso das nomeações e dispêndios pela administração pública, na forma de salários, infraestrutura com salas e ajudas de custo para os participantes dos cursos.*

Plausibilidade jurídica

26. *Conforme mencionado no exame de admissibilidade, as denúncias contêm indícios de irregularidades que, aparentemente, atentam contra princípios constitucionais. Entretanto, verifica-se que as ações do MGI, no caso da alteração dos critérios de classificação para os cargos de ATPS, foram adotadas dentro do contexto de um acordo judicial com o MPF. Sendo assim, é recomendado que se deixe para avaliar a plausibilidade jurídica da denúncia após a manifestação do MGI.*
27. *Na mesma linha, a denúncia contida no TC 005.684/2025-0, também aponta para possível quebra de devido processo legal e isonomia no trâmite do concurso, sendo que, da mesma forma, há indicativos de que a matéria esteja sendo acompanhada pelo MPF, fato que recomenda seja colhida primeiramente a manifestação do MGI antes de se decidir por eventual medida cautelar.*
28. *Considerando a proposta de oitiva prévia do MGI, deixa-se de avaliar, no momento, o perigo da demora reverso.*

Outras possíveis irregularidades

29. *O edital do CPNU 2024 contém cláusula que elimina o candidato que não comparecer ao procedimento de heteroidentificação. Veja-se o item 3.4.3 do edital do Bloco 01 do concurso:*
- 3.4.3 - Será eliminado do Concurso Público Nacional Unificado o candidato que: a) não comparecer ao procedimento de heteroidentificação; ou b) recusar-se a ser filmado; ou c) recusar-se a coletar os dados biométricos ou a fazer o exame grafológico.*
30. *A previsão de eliminação em caso de não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação é fundamentada no art. 15, § 2º, da Instrução Normativa MGI 23/2023. No entanto, aparentemente, a referida regulamentação extrapola os limites da Lei 12.990/2014, que só prevê a eliminação do candidato, nesse contexto, em caso de falsidade ideológica.*
31. *Cláusulas semelhantes têm sido objeto de diversas ações judiciais com ganho de causa para o candidato prejudicado, podendo ser mencionado como exemplo o Recurso Especial 199279 julgado do Superior Tribunal de Justiça. Nessa linha, entende-se que o ensejo das denúncias ora examinadas é adequado para que o TCU examine a matéria sob o enfoque da gestão do MGI.*

CONCLUSÃO

32. *As denúncias preenchem os requisitos de admissibilidade constantes nos art. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014. Acerca da medida cautelar demandada, entende-se necessária, primeiro, a oitiva do MGI, a fim de se estabelecer o melhor juízo sobre a plausibilidade jurídica do pedido. Considerando, ainda, o potencial impacto sobre o contrato estabelecido com a Fundação Cesgranrio, entende-se cabível a oitiva da referida entidade.*

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

33. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer das denúncias apresentadas, satisfeitos os requisitos dos art. 234 e 235 do Regimento Interno e do art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

b) com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, realizar a oitiva prévia do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, bem como da Fundação Cesgranrio, para que, querendo, manifestem-se sobre os fatos alegados nas denúncias, destacando-se os seguintes aspectos:

b.1) qual a situação atual do concurso para o cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) previsto nos blocos 04 e 05 do concurso unificado de 2024;

b.2) detalhes do acordo firmado no processo judicial 1012685-18.2024.4.01.4300 no tocante à inclusão de prova de títulos para o cargo de ATPS nos blocos 04 e 05 do concurso, com o certame em andamento;

b.3) pareceres, publicações e outros documentos elaborados visando dar cumprimento ao mencionado acordo, no tocante às demais cláusulas nele previstas;

b.4) justificativas para as irregularidades mencionadas na Recomendação Conjunta MPF nº 01/2025, bem como medidas adotadas em razão dessa recomendação, considerando-se a possibilidade de ajuizamento de nova ação civil pública em face do concurso em andamento;

b.5) justificativas para a manutenção, em editais de concursos, de cláusula que elimina candidatos por não comparecimento a procedimento de heteroidentificação, considerando o que prevê a Lei 12.990/2014 bem como o que vem sendo decidido pelo judiciário acerca do tema;

b.6) outras informações que considerar pertinentes para responder aos questionamentos contidos nas denúncias; e

c) encaminhar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Fundação Cesgranrio cópia desta instrução, das peças 6 e 7 do presente processo e da peça 10 do TC 005.684/2025-0.

3. Em pronunciamento complementar (peça 14), emitido após a juntada de informações e documentos (peça 13) obtidos junto ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Auditor-Chefe Adjunto da AudGestãoInovação retificou o posicionamento original da unidade, nos seguintes termos:

Considerando a relevância e sensibilidade do tema relacionado ao presente processo, após a emissão de pronunciamento preliminar por esta Unidade Técnica (peças 10-12), decidiu-se pela realização de reunião com integrantes do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), com vistas a colher maiores esclarecimentos sobre os pontos narrados nas denúncias.

2. *Naquele ensejo, foram detalhados pelo MGI os procedimentos adotados em decorrência dos diversos questionamentos enfrentados no contexto da ação judicial movida pelo Ministério Público Federal (Ação Civil Pública 1012685-18.2024.4.01.4 e Agravo de Instrumento 1039562- 91.2024.4.01.0000) em face do Concurso Nacional Unificado de 2024. Na oportunidade, foram apresentados documentos que ilustram as medidas adotadas pelo MGI (peça 13).*

3. *Em relação ao primeiro ponto da denúncia, relativo à inclusão de prova de títulos para o cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) dos blocos 04 e 05 do*

concurso, comprovou-se que essa medida decorreu de acordo judicial homologado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, visando dar cumprimento ao disposto na Lei 12.094/2009, que exige a etapa de titulação para o referido cargo.

4. A ausência de correção tempestiva desse erro material, constante apenas nos editais dos mencionados blocos, poderia levar a futuros questionamentos sobre a nulidade do concurso para o referido cargo, sendo que o momento adotado para a retificação, antes de qualquer nomeação, terminou por se mostrar o mais adequado e que acarretou menor prejuízo tanto do ponto de vista financeiro quanto do ponto de vista da expectativa de direitos de terceiros.

5. No tocante ao contido na denúncia apenas, o MGI afirmou na reunião ter adotado procedimento específico para a convocação dos candidatos reintegrados em decorrência do acordo judicial já mencionado, para as etapas de apresentação de títulos e de heteroidentificação.

6. Ademais, quanto às alegações sintetizadas no item 11 da instrução de peça 10, verifica-se, no tocante ao item 11.1 (suposta quebra de isonomia), que a concessão de um dia a mais para a interposição de recurso sobre o resultado de prova discursiva para determinado bloco do concurso não ocasionou prejuízo aos candidatos de outro bloco, pois estes tiveram o mesmo prazo que seus concorrentes diretos.

7. Quanto ao item 11.2 (reintegração de candidatos antes desclassificados), a alegação apresentada carece de indícios mínimos, devendo ser considerado, ainda, que o denunciante não fazia parte do grupo supostamente prejudicado, não tendo apresentado, de fato, informações contundentes sobre a suposta convocação irregular da outra parcela de candidatos do concurso.

8. Em relação ao item 11.3 (inconformidade na quantidade de provas corrigidas), a mera solicitação de que seja “auditado e confirmado” se a quantidade de provas discursivas corrigidas para candidatos negros foi regular também carece de previsão legal, considerando-se a ausência de indícios mínimos que fundamentem a suposta irregularidade.

9. Por fim, quanto ao item 11.4 (irregularidade nas convocações), que trata da Recomendação Conjunta 1/2025 de 30/01/2025, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, verifica-se, em consulta a dados abertos, que, aparentemente, não houve ajuizamento de nova ação civil pública em relação às possíveis irregularidades ali tratadas, o que sinaliza que MPF optou por não dar continuidade àquela investigação, o que corrobora a convalidação das medidas adotadas pelo MGI no assunto.

10. De outra forma, ainda que houvesse ocorrido o ajuizamento de ação judicial relacionada à referida recomendação do MPF, entende-se que seria, de fato, o Poder Judiciário, o foro adequado para tratar do assunto, nos termos do disposto no Acórdão 226/2025-TCU-Plenário (Ministro-Relator Antônio Anastasia).

11. Assim, com base nas novas informações obtidas junto ao MGI e nas considerações dispostas acima, entende-se que estão superadas as alegações contidas nas denúncias apresentadas, seja por ausência da própria irregularidade, seja por ausência de indícios mínimos da ocorrência das supostas irregularidades narradas. Nessa linha, retifica-se o pronunciamento anteriormente formulado, para que ora seja proposto o não conhecimento das denúncias, ante a não satisfação plena dos requisitos regimentais.

12. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) não conhecer das denúncias, por ausência do requisito indiciário, previsto no parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;



b) determinar liminarmente o arquivamento deste processo, com fundamento no parágrafo único do art. 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 105 da Resolução – TCU 259/2014;

c) levantar o sigilo do processo, resguardando-se as peças que identifiquem o denunciante, nos termos do art. 236, §1.º, do RITCU c/c os arts. 6.º-A e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014

d) informar os denunciante sobre a decisão que vier a ser proferida.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de denúncias, com pedido de medida cautelar, acerca de supostas irregularidades ocorridas no Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) de 2024, promovido pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) para provimento de cargos públicos efetivos no âmbito de órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (peças 6 e 7).

2. Encontra-se apensado a este processo, para apreciação conjunta, o TC 005.684/2025-0, que consiste em uma terceira denúncia, com pedido de cautelar, igualmente versando sobre possíveis irregularidades no CNU 2024.

3. As principais alegações trazidas nas denúncias podem ser assim sintetizadas:

a) alteração de regras de classificação para o cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais – ATPS, referentes aos Blocos 04 e 05, em 21/11/2024, com o certame em curso, após divulgação do resultado preliminar das provas objetivas e discursivas, para inclusão de prova de títulos, com consequente alteração nas listas de candidatos aprovados e de convocados para curso de formação, em violação aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé, da previsibilidade, da moralidade e da impessoalidade;

b) desproporcionalidade dos critérios adotados para a prova de títulos (máximo de 10,0 pontos), com priorização de pontos atribuídos por experiência profissional (até 10,0 pontos), em detrimento da formação acadêmica (até 3,0 pontos);

c) quebra de isonomia na fase recursal das provas discursiva, com concessão de prazo de 3 dias úteis para o Bloco 4, em detrimento dos demais blocos, cujo prazo foi de apenas 2 dias úteis;

d) falhas na convocação de candidatos reintegrados ao concurso, com impacto nas etapas e prazos de apresentação de recursos ao resultado das provas discursivas, de provas de títulos e de heteroidentificação; e

e) aparente desconformidade na quantidade de provas discursivas corrigidas para candidatos às vagas reservadas às pessoas negras, ensejado que seja “auditado e confirmado” se a quantidade de provas discursivas corrigidas para tais candidatos foi regular;

4. Em análise preliminar do feito, a Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Governo e Inovação – AudGestãoInovação (peças 10 a 12) verificou que o edital de retificação das regras do concurso mencionou como fundamento, entre outros, decisões havidas em ações judiciais em tramitação (Ação Civil Pública 1012685-18.2024.4.01.4 e Agravo de Instrumento 1039562-91.2024.4.01.0000).

5. A unidade técnica registrou também menção feita por um dos denunciante à existência da Recomendação Conjunta MPF 01/2025, exarada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do



Distrito Federal, tratando de aspectos de heteroidentificação e de convocação de candidatos reintegrados.

6. Entendendo pela necessidade de apuração mais detalhada das circunstâncias em que se deu a alteração no edital do concurso público e de outros pontos mencionados nas denúncias, a unidade técnica (peças 10-12) propôs a realização de oitiva prévia do Ministério da Gestão e Inovação, bem como oitiva da Fundação Cesgranrio, banca responsável pela organização do concurso, para manifestação sobre os fatos alegados nas denúncias.

7. Estando os autos aguardando apreciação no Gabinete deste Relator, o titular da AudGestãoInovação apresentou pronunciamento complementar da unidade (peça 14), com **retificação do posicionamento anterior**, a partir de esclarecimentos e documentos obtidos junto aos gestores do MGI (peça 13).

8. No novo exame, a unidade técnica apresentou, em síntese, as seguintes ponderações:

a) a alteração dos editais dos Blocos 4 e 5 para inclusão de prova de títulos para o cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) ocorreu em atendimento a acordo judicial homologado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Ação Civil Pública 1012685-18.2024.4.01.4; Agravo de Instrumento 1039562-91.2024.4.01.0000), visando a cumprir ao disposto na Lei 12.094/2009, que exige etapa de titulação para o referido cargo;

b) a ausência de correção tempestiva desse erro poderia levar a futuros questionamentos sobre a nulidade de concurso para o referido cargo, sendo que o momento adotado para a retificação, antes de qualquer nomeação, se mostrou o mais adequado, por representar menor prejuízo tanto do ponto de vista financeiro quanto da expectativa de direito de terceiros;

c) o MGI esclareceu ter adotado procedimento específico para a convocação dos candidatos reintegrados em decorrência do mencionado acordo judicial, para as etapas de apresentação de títulos e heteroidentificação;

d) a concessão de um dia a mais para a interposição de recursos sobre o resultado da prova discursiva para determinado bloco do concurso não ocasionou prejuízo aos demais candidatos (de bloco diverso), tendo em vista que a concorrência direta é entre candidatos do mesmo bloco;

e) a alegação de reintegração de candidatos antes desclassificados carece de indícios mínimos, visto que não foram trazidos elementos de prova sobre suposta convocação irregular da outra parcela de candidatos do concurso;

f) a mera solicitação de que seja “auditado e confirmado” se a quantidade de provas discursivas corrigidas para candidatos às vagas reservadas às pessoas negras foi regular carece de indícios mínimos que fundamentem a suposta irregularidade; e

g) não foi identificado o ajuizamento de nova ação civil pública em relação às possíveis irregularidades tratadas na Recomendação Conjunta 1/2025, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, alusivas a falhas nas convocações de candidatos, sinalizando que possivelmente não houve continuidade da investigação pelo MPF, o que corrobora a convalidação das medidas adotadas pelo MGI no assunto. Ainda que houvesse o ajuizamento de ação judicial pelo MPF, o foro adequado para tratar do assunto seria no Poder Judiciário, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 226/2025-Plenário).

9. Nesse sentido, e com base nas informações obtidas junto ao MGI e nas ponderações acima descritas, entendendo estarem superadas as alegações contidas nas denúncias, seja por ausência de irregularidade ou por ausência de indícios mínimos de ocorrências das falhas alegadas, a AudGestãoInovação, retificando o posicionamento anterior, propôs o **não conhecimento** das denúncias, ante à não satisfação plena dos requisitos regimentais.



10. Feito o relato sintético da matéria, declaro minha concordância com o posicionamento final da unidade técnica (peça 14), cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de breves comentários adicionais.

11. O Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) disponibilizou ao TCU cópia da decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que **homologou o acordo formatado pela União e pelo Ministério Público Federal (MPF)**, no âmbito do Agravo de Instrumento 1039562-91.2024.4.01.0000, interposto pela União em face da decisão proferida na Ação Civil Pública ACP 1012685-18.2024.4.01.4. Na ACP havia sido deferida tutela de urgência postulada pelo MPF, para republicação do resultado do certame com a inclusão de candidatos em razão de falhas no cumprimento de diretivas de segurança contidas no edital. Foram disponibilizadas também Notas Técnicas do MGI e Pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU) que subsidiaram a solução consensual em questão.

12. Do Termo de Acordo Judicial homologado pelo TRF-1 (peça 13, p. 56-59), constam, entre outras, as seguintes disposições (destaques inseridos):

CONSIDERANDO a decisão judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 1012685-18.2024.4.01.4300 (...) que deferiu a tutela de urgência para cancelamento da eliminação dos candidatos do CPNU que, no cartão-resposta, deixaram de cumprir uma das diretivas de segurança contidas no item 9, letra "f", do caderno de provas;

(...) CONSIDERANDO a controvérsia sobre o número de provas discursivas corrigidas para candidatos de cotas raciais para pessoas negras, inferior ao previsto no item 7.1.2.2.1 e na Instrução Normativa MGI nº 23/2023, que determinam que sejam corrigidas, para candidatos cotistas, a mesma quantidade de provas corrigidas para candidatos da ampla concorrência, conforme Recomendação PRDC/RJ/Nº 17/2024 (...);

CONSIDERANDO a necessidade de ajustar os editais dos Blocos 4 e 5 do CPNU para o cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), de forma a incluir a prova de títulos como etapa classificatória, nos termos exigidos pelo art. 4º da Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009;

CONSIDERANDO o compromisso de todas as partes em assegurar a lisura e a legalidade do processo seletivo;

CONSIDERANDO a importância de assegurar a continuidade do CPNU, com a conclusão das etapas previstas em tempo hábil de forma a garantir o provimento célere dos cargos públicos vagas, respeitando os princípios da eficiência e da supremacia do interesse público;

(...)

CLÁUSULA PRIMEIRA – O presente acordo tem como objeto:

a) evitar a eliminação dos candidatos do CPNU que, no cartão-resposta, deixaram de cumprir uma das diretivas de segurança contidas no item 9, letra "f", do caderno de provas, diante da possibilidade de se identificar o tipo de prova por outros critérios;

b) garantir a correção, em quantidade equivalente à dos candidatos de ampla concorrência, nos termos do item 7.1.2.2.1 do Edital e da Instrução Normativa MGI nº 23/2023, das provas discursivas e redações de candidatos concorrendo a vagas reservadas para negros que atingiram a nota mínima.

c) proceder à retificação dos editais dos Blocos 4 e 5 do CPNU para o cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), de modo a incluir a prova de títulos como etapa classificatória, nos termos exigidos pelo art. 4º da Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, garantindo a equivalência com os pesos previstos na Tabela 1 do edital do Bloco 2 para o mesmo cargo.

13. Especificamente com relação à alteração dos editais dos Blocos 4 e 5, tem-se que a carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, composta pelos cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), foi criada pela Lei 12.094/2009, que dispõe, no essencial, que (destaques inseridos):

Art. 4º O ingresso nos cargos dar-se-á por meio de concurso público de provas e títulos, respeitada a legislação específica.



§ 1º O concurso público referido no caput deste artigo poderá, quando couber, ser realizado por áreas de especialização e organizado em uma ou mais fases, incluindo, se for o caso, curso de formação, conforme dispuser o edital de convocação do certame, observada a legislação pertinente.

§ 2º O edital definirá as características de cada etapa do concurso público e a formação especializada, bem como os critérios eliminatórios e classificatórios. (...)

14. Conforme Nota Técnica SEI 48839/2024/MGI (peça 13, p. 12-13), o edital referente ao Bloco 2 do CPNU, que ofertou vinte vagas de ATPS, estabeleceu devidamente a prova de títulos como etapa do concurso para esse cargo, com máximo de dez pontos, que podem ser alcançados com a comprovação documental de curso de pós-graduação em nível de especialização, mestrado e doutorado, além da experiência profissional de nível superior.

15. Não obstante, reconhece o MGI que os editais para os Blocos 4 e 5 erroneamente não vincularam o cargo de ATPS à tabela correspondente à prova de títulos, em desacordo com a Lei 12.094/2009. Assim, impôs-se a necessidade de “*alterar os editais para corrigir erro material*”, para alinhamento à norma legal, equalizando a situação dos candidatos dos Blocos 4 e 5 com aqueles do Bloco 2, em especial do ponto de vista dos critérios de pontuação de titulação.

16. A solução consensual que culminou na homologação judicial do acordo contemplou também as questões da reintegração de candidatos eliminados por descumprimento de diretiva de segurança no cartão de resposta, bem como do atendimento à legislação quanto ao número de provas discursivas corrigidos para candidatos de cotas raciais, para as quais foram promovidas retificações dos editais do CPNU. Foi estabelecido novo cronograma para efetivação das ações de cumprimento do acordo judicial, em observância aos princípios da legalidade e da transparência.

17. Segundo o MGI, o acordo judicial celebrado buscou dar segurança jurídica às medidas propostas de forma a sanear as situações apontadas e garantir o prosseguimento do concurso, em prol do interesse social, para apaziguar controvérsias e conflitos judiciais que colocavam em risco a segurança do certame, além de prevenir demandas judiciais futuras.

18. É de se registrar que, conforme informações registradas na mencionada Nota Técnica SEI 48839/2024/MGI (peça 13, p. 3-15) o CPNU é um concurso que visa a selecionar mais de seis mil candidatos para cargos públicos efetivos (consideradas apenas as vagas imediatas), sendo uma seleção inédita e inovadora.

19. As falhas observadas receberam a melhor correção possível, dentro do contexto, para assegurar a continuidade do concurso, que já havia sofrido diversos adiamentos, a exemplo da paralisação do cronograma por quatro meses em razão das inundações no Rio Grande do Sul, com múltiplas consequências para todas as partes, seja para os candidatos ou para os órgãos públicos, que seguiram com defasagem de reposição de quadro de pessoal, com reflexos, inclusive, para a plena execução das políticas públicas, em prejuízo para a população.

20. O próprio CPNU consiste em política pública inovadora de gestão de pessoas, de modo que as falhas observadas, conforme reconhece o MGI, serão submetidas a “*mecanismos de análise de modo a compreender as causas e consequências e, a partir daí, reformular processos, reorientar estratégias e, eventualmente, ajustar as metas de inovação*”.

21. Nesse sentido, concordo com a posicionamento do titular da AudGestãoInovação no sentido de que as alegações contidas nas denúncias não se sustentam, seja por ausência da própria irregularidade alegada, seja por ausência de indícios mínimos da ocorrência narrada.

22. Não tendo sido atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, impõe-se não conhecer das denúncias.



23. Do exposto, VOTO por que seja aprovado o acórdão que submeto à deliberação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1096/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.950/2025-5.
- 1.1. Apenso: 005.684/2025-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de supostas irregularidades ocorridas no processamento do Concurso Público Nacional Unificado de 2024, promovido pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos,

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

 - 9.1. não conhecer da presente denúncia por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º da Resolução-TCU 259/2014;
 - 9.2. dar ciência aos denunciantes, nos presentes autos e no TC 005.684/2025-0 (apensado), do inteiro teor desta deliberação, com fulcro no art. 235, parágrafo único do RITCU c/c art. 105, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;
 - 9.3. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 105, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014.
10. Ata nº 16/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1096-16/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 005.666/2025-2

Natureza: Agravo (Representação)

Órgão/Entidade: Departamento de Logística Em Saúde

Interessado: Departamento de Logística Em Saúde
(00.394.544/0008-51).

Representação legal: Pedro Guimaraes de Almeida Caiado Cunha e Cruz (39674/OAB-GO), representando Fullfarma Comercio de Produtos Farmacêuticos Ltda.

SUMÁRIO: AGRAVO EM REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. SUPOSTA IRREGULARIDADE EM CONTRATO DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. DILIGÊNCIAS EM ANDAMENTO. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS, NESTE MOMENTO PROCESSUAL, CARACTERIZADORAS DA PLAUSIBILIDADE DO DIREITO E DA URGÊNCIA. MANUTENÇÃO DO DESPACHO DENEGATÓRIO DA MEDIDA CAUTELAR PRETENDIDA. DESPROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pela representante Fullfarma Comércio de Produtos Farmacêuticos Ltda., em face do Despacho juntado à peça 18, mediante o qual, dentre outras deliberações, indeferi o pedido de medida cautelar formulado pela ora agravante com vistas à *“imediata suspensão da homologação do Pregão Eletrônico n. 90026/2025 promovido pelo Departamento de Logística em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, bem como de eventual contratação, vindo a suspender os efeitos da contratação da empresa Bayer S.A”* (peça 1, p. 17).

2. Sustenta a agravante que o despacho recorrido há de ser reformado porquanto, segundo sustenta, estariam evidenciados os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora. O principal argumento se baseia na Cláusula 5.7.2 do edital, a qual vedaria a possibilidade de o contratante receber medicamento com mais de 40% do prazo de validade expirado.
3. Vêm os autos ao Gabinete do Ministro-Relator para deliberação.
4. É o Relatório.

VOTO

Versam os autos acerca de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90026/2025, sob a responsabilidade do Departamento de Logística em Saúde (DLOG) do Ministério da Saúde, com valor estimado de R\$ 54.810.532,15 (R\$ 4,93/ampola - peça 12, p. 3), cujo objeto é a aquisição do hormônio sintético estradiol valerato, associado com noretisterona enantato, 5mg + 50mg/ml, injetável (peça 4, p. 1).

2. O cerne da petição exordial abrange indícios de inexecuibilidade da proposta vencedora, em razão do preço ofertado pela empresa Bayer S.A. ser inferior a 50% do valor estimado pela Administração Pública, bem como o não atendimento do prazo de validade exigido para o objeto. Além disso, segundo o peticionário, haveria irregularidade na conduta do pregoeiro de não classificar as demais empresas participantes do certame (peça 1).

3. Na inicial, formulou pedido de implementação de medida cautelar com vistas à “*imediata suspensão da homologação do Pregão Eletrônico n. 90026/2025 promovido pelo Departamento de Logística em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, bem como de eventual contratação, vindo a suspender os efeitos da contratação da empresa Bayer S.A*” (peça 1, p. 17).

4. Mediante despacho que proferi à peça 18, em 25/4/2025, em acolhimento das propostas de encaminhamento produzidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 15-17), conheci da representação, indeferi o pedido da medida cautelar, determinei a realização de oitiva do DLOG e autorizei diligências ao DLOG e à Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Conforme se depreende dos documentos juntados às peças 19-24, tais providências saneadoras ainda se encontram em implementação.

5. Em face do aludido despacho, a empresa representante interpôs o agravo *sub examine*, pugnando pela concessão do pleito acautelatório. Sustenta a agravante que o despacho recorrido há de ser reformado porquanto, segundo sustenta, estariam evidenciados os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora. O principal argumento se baseia na Cláusula 5.7.2 do edital, a qual vedaria a possibilidade de o contratante receber medicamento com mais de 40% do prazo de validade expirado (peças 25-27).

6. Quanto à admissibilidade, tendo cumprido os requisitos aplicáveis à espécie, conheço do agravo, nos termos do art. 289 do RITCU.

7. *Ab initio*, rememoro que o indício de inexecuibilidade da proposta foi analisado pela área técnica do TCU, que verificou que o DLOG constatara junto à licitante vencedora a disponibilidade imediata de 30% do objeto do pregão (3.335.326 ampolas), bem como a lógica econômica do preço ofertado pela empresa (peça 15, p. 4).

8. Superada essa primeira questão afeta à exequibilidade da proposta, no que tange à suposta inobservância do prazo de validade do medicamento a ser fornecido, assim se pronunciou – em uníssono – a unidade instrutiva:

“17.16. Compulsando a documentação apresentada pela Bayer, constata-se que o menor prazo de validade é de 31/10/2026 (50.776 unidades - peça 6, p. 162), enquanto a maioria desses medicamentos de disponibilidade imediata tem prazo de validade para o ano de 2028. Cumpre registrar que a necessidade da aquisição pretendida se fundamenta no atendimento ao ano de 2025 (peça 4, p. 51).

17.17. Assim, **se houver o descumprimento do prazo de validade**, a Bayer está obrigada a realizar consulta ao contratante sobre a viabilidade do recebimento do objeto e a assinar carta de compromisso de troca e retirada do objeto vencido.

17.18. Ressalta-se que tal regra era do conhecimento do representante que em momento algum buscou impugnar tal disposição.



17.19. Conclui-se, portanto, que o risco de inexecução ou execução insatisfatória do contrato está previsto no edital e depende apenas do controle a ser exercido pelo contratante.

17.20. Em função do exposto, considera-se que **não há** plausibilidade jurídica na irregularidade tratada nesse tópico. (peça 15, p. 5, grifos no original)”

9. Conforme apontado pela AudContratações, o indício de irregularidade que necessita de esclarecimento seria a desclassificação e exclusão dos demais participantes do certame, pelo fato de não terem reduzido seus preços ofertados ao valor declarado vencedor. Tal medida não encontraria amparo no art. 59 da Lei 14.133/2021 – Lei de Licitações – e afrontaria o disposto no Decreto 11.462/2023. Nesse sentido, foram determinadas as medidas saneadoras constantes do Despacho datado de 25/4/2025, que se encontram em fase de apuração pela área técnica do Tribunal.

10. Embora, em seu agravo, a representante tenha compilado dados de validade apresentados pela própria Bayer para comprovar a disponibilidade imediata do produto (peça 6, p. 335), não há como prever que a empresa fabricante descumprirá as condições editalícias por ocasião do fornecimento do medicamento, a par das informações colacionadas aos autos.

11. Considerando, portanto, que os elementos de prova até então pertencentes ao acervo processual não evidenciam o “*fumus boni iuris*” alegado na inicial a ponto de autorizar a adoção de cautelar, mantenho incólume o despacho agravado, neste particular.

12. Não obstante, cumpre observar que, caso se constate futuramente qualquer indício de ilícito administrativo por parte da DLOG no curso da presente contratação, com prejuízo às políticas públicas do SUS, os fatos serão objeto da devida apuração pelo TCU, com eventuais responsabilizações dos gestores.

13. Nesse cenário, nego provimento ao agravo e voto no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1097/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.666/2025-2.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Departamento de Logística Em Saúde (00.394.544/0008-51).

3.2. Recorrente: Fullfarma Comercio de Produtos Farmacêuticos Ltda (46.388.662/0001-81).

4. Órgão/Entidade: Departamento de Logística Em Saúde.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Pedro Guimaraes de Almeida Caiado Cunha e Cruz (39674/OAB-GO), representando Fullfarma Comercio de Produtos Farmacêuticos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de agravo interposto em face de despacho denegatório de pedido de medida cautelar, datado de 25/4/2025,



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

9.1. conhecer do agravo, nos termos do art. 289 do Regimento Interno, e negar-lhe provimento;

9.2. informar ao agravante a prolação do presente Acórdão; e

9.3. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para continuidade do feito.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1097-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 I – CLASSE ____ – Plenário

TC 006.607/2024-1

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria -Executiva do Ministério da Fazenda

Interessado: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).

Representação legal: Alex Vicentini Lelis, Ana Dorotéa Veras Costa e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. MINISTÉRIO DA FAZENDA. BANCO CENTRAL DO BRASIL. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE, TRANSPARÊNCIA E COMPETITIVIDADE DOS LEILÕES PRIMÁRIOS DE TÍTULOS PÚBLICOS REALIZADOS PELA SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. ACHADOS. INCONSISTÊNCIAS E LIMITAÇÕES COMPROMETEM A TRANSPARÊNCIA E DIFICULTAM O CONTROLE SOCIAL. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS FORMAIS PARA AVALIAR E MONITORAR A COMPETITIVIDADE. RECOMENDAÇÕES

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento realizado junto ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil, tendo por objetivo analisar os critérios adotados pela Secretaria do Tesouro Nacional nos leilões primários de títulos públicos.

2. Reproduzo a seguir o teor principal do Relatório de Fiscalização produzido no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 37), o qual contou com concordância do corpo diretivo da unidade (peças 38 e 39):

I. INTRODUÇÃO

Deliberação que originou o trabalho

1. *O presente trabalho foi autorizado pelo Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, no âmbito do processo TC 033.619/2016-6. Esse processo consistiu em uma auditoria da dívida pública federal solicitada pelo Congresso Nacional. O relator destacou a importância de realizar testes aprofundados para verificar a exatidão dos dados da dívida pública fornecidos pelos órgãos auditados. Além disso, enfatizou a necessidade de implementar ações de controle que assegurem a eficiência e transparência do processo dos dealers do Tesouro Nacional, fazendo uso de ferramentas avançadas de análise de dados e inteligência artificial.*

Visão geral do objeto

2. *A dívida pública é um instrumento utilizado pelos governos para financiar suas atividades e projetos, cobrindo a diferença entre as despesas e as receitas do Estado. Quando as despesas excedem as receitas obtidas por impostos e outras fontes, o governo recorre ao endividamento para suprir esse déficit. A emissão de títulos públicos é uma das formas de contrair dívida, representando uma promessa de pagamento futuro, acrescida de juros, aos investidores que os adquirem.*
3. *No Brasil, a gestão da dívida pública é responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda. A STN administra as finanças públicas, incluindo a emissão de títulos para financiar o déficit orçamentário e refinanciar dívidas existentes. Seu objetivo é assegurar que o financiamento das necessidades do governo seja realizado de maneira eficiente, minimizando custos e riscos, e mantendo a dívida em níveis sustentáveis.*
4. *Os leilões de títulos públicos são o principal mecanismo utilizado pelo Tesouro Nacional para captar recursos no mercado. Por meio desses leilões, os títulos são ofertados aos investidores em condições competitivas, permitindo que o preço e as taxas de juros sejam determinados pelas forças de oferta e demanda.*
5. *A utilização de leilões promove transparência e eficiência na alocação de títulos públicos, contribuindo para que o governo obtenha financiamento a custos alinhados com as condições de mercado. Além disso, os requisitos aplicados ao processo de credenciamento das instituições financeiras participantes auxiliam no desenvolvimento de um mercado secundário ativo, aumentando a liquidez e atraindo um espectro mais amplo de investidores, incluindo estrangeiros.*
6. *O Tesouro Nacional realiza três tipos principais de leilões: de venda, de compra e de troca. Nos leilões de venda, novos títulos são emitidos para captar recursos. Nos leilões de compra, o Tesouro recompra títulos em circulação, visando gerenciar a liquidez do mercado e fornecer parâmetros de preço. Nos leilões de troca, permite-se a substituição de*

títulos antigos por novos, buscando melhorar o perfil da dívida, estendendo prazos de vencimento ou alterando o tipo de indexação dos títulos.

7. O Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) é um sistema informatizado gerido exclusivamente pelo Banco Central do Brasil e operacionalizado, com base em convênio de cooperação operacional, com parte dos recursos fornecidos pela Anbima (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais). Seu principal objetivo é registrar, custodiar e liquidar operações com títulos públicos federais emitidos pelo Tesouro Nacional. Funcionando como um mercado eletrônico, o SELIC desempenha um papel fundamental na administração da dívida pública brasileira, pois é através dele que ocorrem os leilões de dívida.
8. Apenas instituições financeiras autorizadas podem participar diretamente do SELIC. Essas instituições incluem bancos, corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários, que atuam como intermediárias nas negociações. Investidores individuais e outras entidades podem participar indiretamente por meio dessas instituições habilitadas.
9. Os dealers são instituições financeiras credenciadas pelo Tesouro Nacional, com a finalidade de impulsionar o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. Eles participam ativamente nas emissões primárias de títulos públicos federais e na negociação destes títulos no mercado secundário. O Tesouro Nacional mantém um grupo de doze dealers, constituído por nove bancos e três corretoras ou distribuidoras.
10. A atuação dos dealers tem duração de seis meses, período conhecido como "dealerança". Nesse intervalo, o desempenho de cada instituição é avaliado, e as que apresentam desempenho insatisfatório são passíveis de substituição. A seleção é conduzida com base na participação das instituições em ofertas públicas e na atividade no mercado secundário de títulos públicos.
11. Os dealers têm acesso a benefícios específicos, como a possibilidade de participar de ofertas não competitivas nos leilões, conhecidas como "segunda volta". Para usufruir desses benefícios, devem cumprir metas de desempenho relacionadas à participação em ofertas públicas e à atividade no mercado secundário.
12. As normas que regulam os leilões públicos estão listadas no Apêndice C. Avaliamos as normas aplicadas aos leilões e, consequentemente à atuação dos dealers, e dividimos essas regras em três categorias: operacional, composição e repartição. O conjunto completo de regras identificado é apresentado na Tabela 1.
13. As regras operacionais definem aspectos específicos do funcionamento dos leilões, como datas, horários, tipos de títulos ofertados, quantidade de propostas permitidas por participante e critérios de precificação.
14. As regras de composição tratam da formação e manutenção do grupo de dealers, incluindo os pré-requisitos para credenciamento, critérios de desempenho e procedimentos para credenciamento ou descredenciamento de instituições. Essas regras asseguram que apenas instituições qualificadas e comprometidas participem como dealers.
15. As regras de repartição estabelecem como os benefícios e obrigações são distribuídos entre os dealers, especialmente no que se refere às ofertas não competitivas. Definem, por exemplo, a quantidade máxima de títulos que cada dealer pode adquirir na "segunda volta" e os critérios para essa distribuição, baseados no desempenho e cumprimento de metas.

16. *A competitividade nos leilões de títulos públicos é um fator importante para assegurar que o governo obtenha as melhores condições possíveis de financiamento. Um ambiente competitivo estimula a participação de um número maior de investidores, o que pode resultar em taxas de juros mais favoráveis ao Tesouro e maior eficiência na alocação de recursos aos participantes do certame.*
17. *A competitividade é medida pela capacidade do leilão de atrair participantes diversos que concorram de forma equilibrada, evitando a concentração de títulos em poucas instituições. Isso assegura que os preços dos títulos reflitam as condições reais do mercado e a percepção de risco dos investidores.*
18. *Fatores que influenciam a competitividade incluem a transparência das informações divulgadas, a estrutura das regras do leilão, a facilidade de acesso ao mercado, a diversidade de participantes e as condições macroeconômicas. Barreiras à entrada, informações assimétricas ou regras pouco claras podem reduzir a competitividade.*
19. *A promoção da competitividade nos leilões contribui para a eficiência do mercado de títulos públicos e para a gestão responsável da dívida pública. Leilões competitivos tendem a reduzir os custos de financiamento para o governo e a melhorar a formação de preços no mercado secundário.*
20. *Ao longo deste trabalho, o termo "leilão" foi usado para retratar a oferta pública primária, realizada entre 10/8/2023 e 9/2/2024, de cada papel do Tesouro Nacional e vencimento. Assim, uma mesma Portaria de leilão (meio pelo qual o Tesouro Nacional anuncia os leilões) pode conter mais de um leilão, caso essa portaria faça referência a mais de um título e/ou mais de um vencimento.*

Objetivo e questões de auditoria

21. *O presente relatório de acompanhamento teve por objetivo analisar os critérios adotados pela STN nos leilões primários de títulos públicos. A partir do objetivo do trabalho, formularam-se as questões adiante indicadas:*

Questão 1: Os leilões de venda de títulos públicos realizados pela STN entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024, no sistema SELIC, observaram as regras estabelecidas que regem os leilões públicos?

Questão 2: As portarias de anúncio, os resultados e outros dados públicos de responsabilidade da STN relativos aos leilões realizados entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024 apresentam erros ou oportunidades de melhoria?

Questão 3: Em que medida os leilões de venda de títulos públicos realizados pela STN promovidos no SELIC entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024 foram competitivos?

Metodologia utilizada

22. *Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010) e em observância ao Manual de Acompanhamento (Portaria-Segecex 27, de 9/12/2016).*
23. *Durante a etapa de planejamento, foram realizadas pesquisas na legislação pertinente e coletados artigos e estudos relacionados ao tema. Desenvolveu-se uma matriz de planejamento que especificou as informações necessárias, as fontes de dados e os métodos de coleta e análise.*

24. Definiu-se o período de verificação da conformidade de forma a complementar trabalhos correlatos, como o processo TC 006.001/2022-0, que avaliou o cumprimento de parte das regras aplicadas aos leilões primários de dívida pública até 31/7/2023.
25. Para responder às questões de auditoria previstas na matriz de planejamento e completar a matriz de achados, utilizaram-se diversas técnicas de auditoria, incluindo análise documental, exame de registros e conferência de cálculos. A manipulação de bases de dados foi realizada extensivamente com o auxílio da linguagem Python.

Limitações inerentes à fiscalização

26. As análises de conformidade descritas neste trabalho basearam-se em dados provenientes do sistema SELIC. Não foi objetivo desta fiscalização verificar a precisão desses dados; portanto, todas as conclusões derivadas pressupõem a integridade e a confiabilidade das informações utilizadas.
27. Algumas regras aplicáveis aos leilões primários de dívida pública não puderam ser verificadas em sua totalidade devido à indisponibilidade de informações ou à ausência de registros no período analisado. A verificação integral dos critérios de credenciamento e descredenciamento de dealers foi prejudicada pela falta de acesso a dados de mercado secundário e a informações sigilosas do Banco Central. Além disso, os critérios de padrão ético e ausência de restrições envolvem aspectos subjetivos, não sendo passíveis de verificação direta.
28. A conformidade com a regra relativa ao horário das operações especiais dos dealers não pôde ser avaliada, pois o sistema SELIC passou a registrar essas informações apenas a partir de maio de 2024, após o período abrangido por esta fiscalização. Da mesma forma, a indisponibilidade de dados impediu a avaliação da regra relacionada ao horário de apresentação de propostas em leilões não competitivos.
29. As regras que dependem da avaliação da atuação dos dealers nos mercados primário e secundário, conforme os artigos 7º a 10 da Portaria-STN 901/2023, não foram verificadas em sua totalidade devido ao elevado volume de cálculos necessários e às restrições de acesso a informações confidenciais. Assim, adotou-se como premissa a exatidão dos percentuais de participação dos dealers nesses mercados, informações fornecidas pelo Banco Central quando necessário.

Volume de recursos fiscalizados

30. No período entre 10 de agosto de 2023 e 9 de fevereiro de 2024, considerando os valores arrecadados nos leilões primários de títulos públicos, tanto nas modalidades competitivas quanto não competitivas, o volume de recursos fiscalizados totalizou aproximadamente **R\$ 652 bilhões** em valores nominais.

Benefícios estimados da fiscalização

31. O principal benefício de controle estimado para a ação é a expectativa de controle por parte dos órgãos/entidades envolvidos na condução e operação dos leilões de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMF).
32. Com base nos achados encontrados, espera-se promover aprimoramentos que contribuam para a eficiência, transparência e competitividade dos leilões.
33. Por fim, a implementação das recomendações relativas à avaliação sistemática da competitividade dos leilões pode resultar em condições mais favoráveis de financiamento

para o Tesouro Nacional, reduzindo os custos de emissão e aprimorando a gestão da dívida pública.

II. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

II.1. Regras aplicadas aos leilões primários de dívida pública

34. Foram analisadas as Portarias do Tesouro Nacional que regulamentaram os leilões realizados entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024. As normas estabelecidas pelas Portarias-STN 689/2021, 901/2023 e 182/2024 definiram a atuação dos dealers e as regras de participação em operações especiais. As normas definidas nessas portarias, bem como nas portarias específicas de cada leilão, mantiveram-se constantes ao longo do período analisado.
35. O Apêndice F apresenta um detalhamento completo das regras aplicáveis, incluindo sua previsão normativa, funcionamento, metodologia de verificação e conclusão sobre o cumprimento. A tabela abaixo resume os resultados obtidos na análise dos 256 leilões realizados entre 10/8/2023 e 9/2/2024.

Tabela 28 – Resumo do resultado da checagem das regras aplicadas aos leilões primários de dívida

#	Tipo	Regra	Previsão	Unidade de análise	% de cumprimento
1	Composição	Quantidade de dealers	art. 2º da Portaria STN nº 901/2023	Período de atuação como dealer	100%
2	Composição	Composição de dealers	art. 2º, § 1º, da Portaria STN nº 901/2023	Período de atuação como dealer	100%
3	Composição	Restrição à participação de membros de um mesmo conglomerado	art. 2º, § 2º, da Portaria STN nº 901/2023	Período de atuação como dealer	100%
4	Composição	Pré-requisito para credenciamento como dealer	art. 3º da Portaria STN nº 901/2023	Período de atuação como dealer	100%
5	Composição	Descredenciamento de dealers	art. 5º, I, da Portaria STN nº 901/2023	Período de atuação como dealer	100%
6	Composição	Credenciamento de dealers	art. 5º, II, da Portaria STN nº 901/2023	Período de atuação como dealer	100%
7	Composição	Limitação à troca de objetos de avaliação	art. 10, § 2º, da Portaria STN nº 901/2023	Período de atuação como dealer	100%
8	Operacional	Condição para dealer participar de operação especial	art. 16 da Portaria STN nº 901/2023	Mês	100%
9	Repartição	Composição de grupos de dealers	art. 17 da Portaria STN nº 901/2023	Mês	100%
10	Repartição	Repartição da segunda volta entre os grupos de dealers	art. 18 da Portaria STN nº 901/2023	Leilão	100%
11	Repartição	Quantidade máxima destinada a cada dealer em operação especial	art. 18 da Portaria STN nº 901/2023	Leilão	100%
12	Operacional	Data e hora para acolhimento das propostas	Portaria de cada leilão	Leilão	100%
13	Operacional	Critério de seleção de propostas	Portaria de cada leilão	Leilão	100%
14	Operacional	Quantidade máxima de propostas por instituição financeira	Portaria de cada leilão	Leilão	100%

#	Tipo	Regra	Previsão	Unidade de análise	% de cumprimento
15	Operacional	Formato da proposta	Portaria de cada leilão	Leilão	100%
16	Operacional	Condição para ocorrer segunda volta	Portaria de cada leilão	Grupo de leilões	100%
17	Operacional	Data e hora para acolhimento das propostas de segunda volta	Portaria de cada leilão	Leilão	
18	Operacional	Volume máximo ofertado na segunda volta	Portaria de cada leilão	Leilão	100%
19	Operacional	Preço/taxa utilizado na segunda volta	Portaria de cada leilão	Leilão	100%

Fonte: Elaboração própria

36. Entre as dezenove regras analisadas, todas as passíveis de verificação foram cumpridas. Entretanto, três delas (regras 4, 5 e 6) foram analisadas parcialmente devido a limitações de acesso a informações. Além disso, a conformidade com a regra 17 não pôde ser avaliada, pois os dados necessários para sua análise só passaram a ser registrados após o período abrangido pela fiscalização.
37. A regra 4 estabelece os pré-requisitos para credenciamento de dealers, conforme o art. 3º da Portaria-STN 901/2023. Apenas o critério de patrimônio de referência foi plenamente verificado. Os critérios de padrão ético e ausência de restrições envolvem fatores subjetivos ou sigilosos, não passíveis de verificação direta.
38. As regras 5 e 6 tratam do desc credenciamento e credenciamento de dealers. Apesar de confirmarmos o número e o tipo de instituições credenciadas e desc credenciadas, não foi possível verificar integralmente se a seleção foi baseada nos critérios de pontuação estabelecidos, devido à falta de acesso aos dados de mercado secundário e a informações sigilosas do Banco Central.
39. A conformidade com a regra 17 não pôde ser avaliada, pois o SELIC passou a registrar a data e o horário das operações especiais dos dealers apenas a partir de maio de 2024. Essa ausência de dados foi identificada no processo TC 006.001/2022-0, quando se acordou com o Banco Central a implementação desse registro para possibilitar a verificação do cumprimento da regra. Como essa implementação foi concluída em maio de 2024 e o escopo deste trabalho abrange até 9/2/2024, essa regra não foi avaliada.

II.2. Deficiências na transparência dos dados públicos sobre leilões primários

40. Foram avaliadas a qualidade e a transparência dos dados públicos divulgados pelo Tesouro Nacional, incluindo portarias de anúncio e resultado, interfaces de programação de aplicações (APIs, na sigla em inglês Application Programming Interfaces) disponíveis e comparações com microdados fornecidos pelo Banco Central. O objetivo foi identificar inconsistências, limitações e oportunidades de melhoria.
41. As verificações revelaram falhas significativas, desde referências normativas incorretas até a ausência de dados nas APIs. A seguir, são detalhados os principais problemas encontrados, com o objetivo de subsidiar ações corretivas e aprimorar a transparência das operações.

II.2.1 Histórico ausente e formato inadequado dos objetos de avaliação dos dealers

42. Identificou-se que o Tesouro não divulga o histórico dos objetos de avaliação selecionados pelos dealers. Apenas a relação atual está disponível, e exclusivamente em formato PDF. Essa abordagem contraria o art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que exige dados acessíveis em formato aberto. Os objetos de avaliação são fundamentais para a análise de

desempenho dos dealers e influenciam diretamente sua permanência no programa, sendo informações de interesse público.

- 43. A página oficial do Tesouro relativa aos dealers (<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/mercado-interno/dealers>), foi analisada, revelando que o histórico não está disponível, e os dados correntes são publicados exclusivamente em PDF. A API “/dealers” tampouco contém informações sobre os objetos de avaliação. No acompanhamento anterior (TC 006.001/2022-0), já haviam sido feitas recomendações para ampliar o conjunto de dados da API, com previsão de implementação até março de 2024, mas nenhuma evolução foi constatada até novembro de 2024.*
- 44. A ausência de histórico e de informações processáveis prejudica a transparência e dificulta o controle social, além de limitar análises mais profundas sobre o desempenho dos dealers ao longo do tempo.*

II.2.2 Referências normativas incorretas nas portarias de anúncio de leilões

- 45. Verificou-se a recorrência de referências normativas incorretas nas portarias que anunciaram leilões entre 22 e 29 de agosto de 2023. O erro já havia sido identificado em fiscalizações anteriores e decorre do uso de modelos desatualizados no sistema SELIC, combinado com falhas na revisão final dos documentos.*
- 46. As portarias analisadas (peça 16) citaram a Portaria-STN 689/2021, revogada à época dos leilões, em vez da Portaria-STN 901/2023. Embora a STN tenha implementado medidas corretivas no passado, como revisão de modelos e dupla conferência, essas ações foram insuficientes para eliminar o problema.*
- 47. Esse erro compromete a precisão dos editais, podendo levar a questionamentos sobre a clareza e a segurança jurídica das normas aplicáveis.*

II.2.3 Ausência de informações relevantes de segunda volta nas APIs

- 48. A API “/resultados” não inclui informações fundamentais como “Liquidação Segunda Volta” e “Oferta Segunda Volta”. Esses dados, disponíveis apenas em PDFs (peça 17), são essenciais para análises automatizadas e fiscalização de regras.*
- 49. A ausência desses dados na API foi identificada no acompanhamento anterior. Embora o Tesouro tenha se comprometido a solucionar o problema até junho de 2024, verificamos que, em novembro de 2024, nenhuma atualização havia sido realizada.*
- 50. Essa lacuna compromete a eficiência do controle social e dificulta a verificação automatizada das operações.*

II.2.4 Arquivos de resultado dos leilões duplicados nos sistemas do Tesouro

- 51. Constatou-se que o sistema de publicação do Tesouro permite a associação de múltiplos arquivos de resultado ao mesmo leilão. No caso do leilão regido pela Portaria 1.349/2023, dois arquivos em PDFs idênticos foram vinculados.*
- 52. Embora, neste caso, os arquivos sejam idênticos, essa falha cria um risco significativo de inconsistências futuras. Sistemas de gestão de informações devem garantir unicidade e confiabilidade nos dados publicados.*

Figura 29 – Duplicidade de arquivos no sistema Tesouro Transparente

☐ LTN
 ☐ NTN-F
 ☐ NTN-B
 ☐ LFT
 ☐ Outros
 ☐ NTN-D
 ☐ NTN-C

Mês: Ano:

Pesquisa realizada com sucesso. Filtros: <título> <mês> <ano>

Vendas

☒ Tipo do Documento = "Resultado do Leilão"

21 - 24 de 24

Assunto	Tipo do Documento	Título	Tipo de Leilão	Status	Retificada	Data do Documento ↑	Arquivo	Publicação
Dívida Pública (Leilões)	Resultado do Leilão	Nota do Tesouro Nacional série B (NTN-B)	Venda	Vigente	Não	31/10/2023	Download	Resultado do Leilão (Portaria STN nº 1348, de 31/10/2023)
Dívida Pública (Leilões)	Resultado do Leilão	Letra Financeira do Tesouro (LFT)	Venda	Vigente	Não	31/10/2023	Download	Resultado do Leilão (Portaria STN nº 1349, de 31/10/2023)
Dívida Pública (Leilões)	Resultado do Leilão	Letra Financeira do Tesouro (LFT)	Venda	Vigente	Não	31/10/2023	Download	Resultado do Leilão (Portaria STN nº 1349, de 31/10/2023)
Dívida Pública (Leilões)	Resultado do Leilão	Nota do Tesouro Nacional série B (NTN-B)	Venda	Vigente	Não	31/10/2023	Download	Resultado do Leilão (Portaria STN nº 1347, de 31/10/2023)

21 - 24 de 24

53. O problema compromete a confiança nas informações divulgadas e aumenta a possibilidade de erro operacional. Destaca-se que a Secretaria do Tesouro Nacional removeu prontamente os arquivos duplicados após ter sido informada do erro pela equipe de fiscalização do TCU.

II.2.5 Necessidade de complementação nos dados do Banco Central com informações de liquidação

54. Constatou-se que o Banco Central, nos microdados dos leilões fornecidos ao TCU, mantém as informações originais dos leilões, sem ajustes referentes à efetiva liquidação financeira dos títulos públicos, mesmo em casos de frustração da liquidação por parte de algum participante. Um exemplo dessa situação foi identificado no leilão 18219 (regido pela Portaria STN nº 1.348/2023), em que um participante não providenciou os recursos necessários para a liquidação financeira dos títulos adquiridos. Embora a STN tenha corrigido essa informação em suas publicações, a base de dados enviada semanalmente pelo BACEN ao TCU permaneceu refletindo o resultado original do leilão, sem considerar a liquidação frustrada.
55. Em resposta aos comentários solicitados (peça 29), o BCB argumentou que os dados dos leilões (tabelas OFLE_LEILAO e OFSV_SEGUNDA_VOLTA) devem refletir os procedimentos do leilão, e não os da liquidação, preservando a informação do que ocorreu, inclusive para fins de auditoria. O BCB propôs, então, o fornecimento de informações adicionais sobre a liquidação, como quantidade total liquidada e volume financeiro total liquidado.
56. A equipe de fiscalização concorda com o argumento do BACEN. De fato, a integridade dos dados originais do leilão é fundamental. A divergência, inicialmente apontada como uma

falha na atualização, revela, na verdade, uma necessidade de complementação dos dados fornecidos pelo BCB. Boas práticas de gestão de dados (DAMA DMBOK) recomendam que os dados oficiais reflitam com precisão os eventos ocorridos, e, no caso dos leilões, isso inclui tanto o resultado original do leilão quanto a sua efetiva liquidação.

57. *A inconsistência foi identificada ao comparar as publicações da STN (incluindo API “/resultados”, portarias de resultado e tabelas de leilões) com os microdados recebidos do BACEN (peça 18). Um comunicado da STN, publicado em 9/11/2023 e apresentado na peça 19, corrigiu o resultado do leilão de 31/10/2023 “em função da não liquidação de operações”, mas as bases “OFLE_LEILAO” e “OFSV_SEGUNDA_VOLTA” fornecidas pelo BACEN ao TCU não foram ajustadas, nem complementadas com dados da liquidação.*
58. *A ausência de informações sobre a liquidação nas bases do BACEN, em conjunto com os dados originais do leilão, gera inconsistências entre os dados disponibilizados por diferentes instituições e pode induzir o TCU a avaliações incorretas, uma vez que não se tem a informação completa sobre o que, de fato, foi liquidado. A inclusão dos dados de liquidação, conforme sugerido pelo BCB, permitirá uma análise completa e precisa do processo, desde a realização do leilão até a sua efetiva concretização financeira.*

II.3. Competitividade nos leilões primários de dívida pública

59. *A competitividade nos leilões primários de dívida pública é um elemento importante para contribuir com a eficiência na alocação dos títulos, a diversificação da base de investidores e a transparência das operações. Uma estrutura competitiva permite que os títulos sejam emitidos em condições mais favoráveis para o Tesouro Nacional, refletindo um mercado saudável e dinâmico. No entanto, a ausência de avaliação sistemática da competitividade pode limitar a capacidade do gestor público de identificar fragilidades ou oportunidades de aprimoramento nos leilões.*
60. *Esta seção analisa o tema em duas dimensões complementares. Inicialmente, discute-se como o Tesouro Nacional avalia a competitividade de seus leilões. Em seguida, apresenta-se uma avaliação detalhada da competitividade dos leilões realizados entre 10/8/2023 e 9/2/2024.*

II.3.1 Como o Tesouro avalia a competitividade de seus leilões

61. *Com o objetivo de entender como o Tesouro Nacional avalia a competitividade nos leilões primários de títulos públicos, foram enviados questionamentos específicos à Subsecretaria da Dívida Pública (SUDIP), conforme descrito na peça 12 do processo. Os questionamentos buscavam esclarecer a existência de critérios, metas ou estudos relacionados à competitividade, considerando que o Plano Anual de Financiamento (PAF) estabelece como diretriz a diversificação e ampliação da base de investidores, e a SUDIP traçou como objetivo realizar leilões de títulos públicos de forma competitiva, com transparência e publicidade.*
62. *Na resposta enviada pelo Tesouro (peça 15), foi informado que os leilões são operacionalizados por meio de regras que garantem sigilo nas propostas, anonimato dos participantes e flexibilidade para aceitação das ofertas conforme condições de mercado. Além disso, destacou-se que o Tesouro utiliza mecanismos como o sistema de dealers para estimular a participação e competitividade. Entretanto, a STN afirmou que **não adota critérios objetivos ou indicadores formais para avaliar a competitividade dos leilões**. Foi informado também que não há metas específicas relacionadas à competitividade, embora*

existam incentivos indiretos, como o direito dos dealers que alcançam determinados percentuais de participação a acessar operações de segunda volta.

63. Adicionalmente, a STN mencionou como referência o estudo acadêmico *Discriminatory versus uniform-price auctions: an empirical analysis of the Brazilian Treasury auctions* (Melo, 2014), que aborda o impacto de diferentes formatos de leilões sobre a geração de receita e eficiência. No entanto, esse estudo não foi produzido pela própria STN e não avalia diretamente a competitividade conforme os parâmetros solicitados.
64. A constatação de que o Tesouro Nacional não realiza uma avaliação formal da competitividade dos leilões levanta questionamentos sobre como o órgão monitora e promove a efetividade dessas operações. A ausência de critérios objetivos dificulta uma análise mais aprofundada sobre a diversificação da base de investidores e a dinâmica de participação nos leilões, aspectos fundamentais para a gestão eficiente da dívida pública.

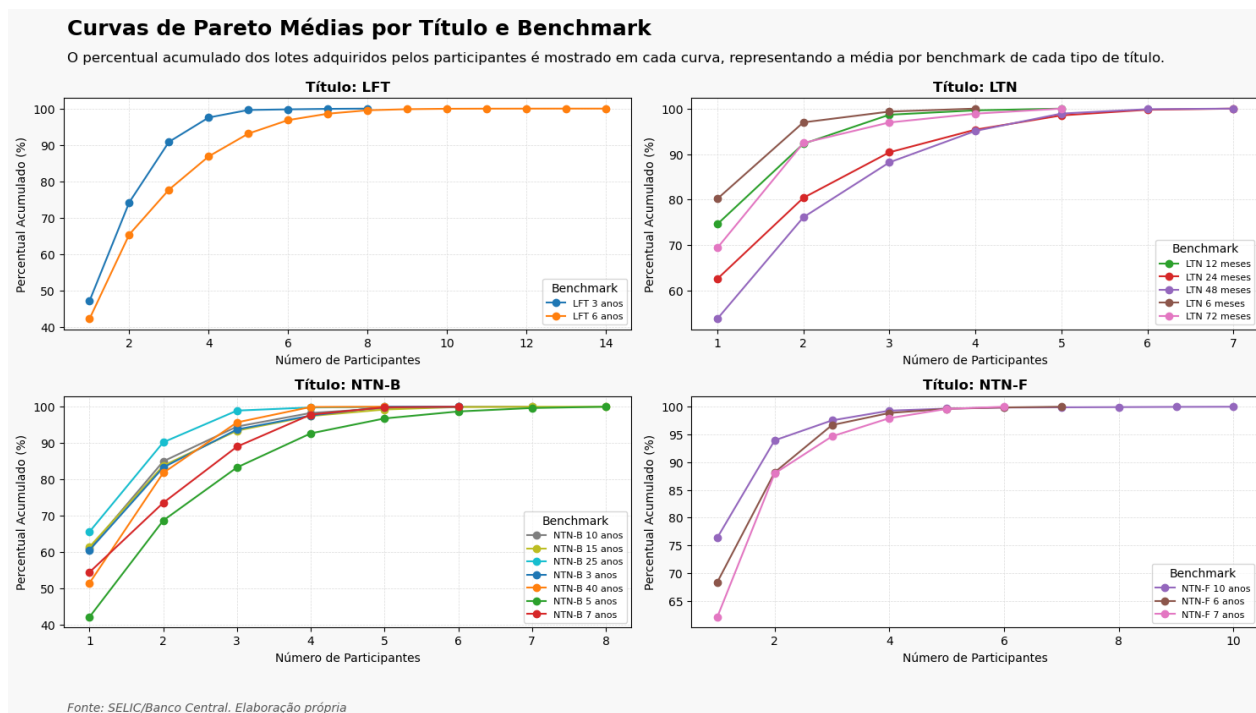
II.3.2 Avaliação da competitividade dos leilões do Tesouro

65. Dada a ausência de critérios formais e indicadores específicos adotados pela STN para avaliar a competitividade dos leilões primários de títulos públicos (conforme exposto anteriormente), realizou-se uma análise abrangente para identificar elementos que pudessem demonstrar o grau de competitividade e concentração dessas operações. Essa análise foi estruturada com base em métricas amplamente reconhecidas no mercado financeiro e na literatura especializada, abrangendo indicadores de concentração, participação dos agentes, dinâmica de oferta e demanda, e dispersão das taxas. A seguir, são apresentados os principais resultados obtidos, com foco em evidenciar como a estrutura e os resultados dos leilões refletem o nível de competitividade nas operações conduzidas pelo Tesouro.

Concentração das aquisições

66. A concentração das aquisições nos leilões de títulos públicos é um indicador essencial para avaliar a competitividade dessas operações. Quanto maior a concentração, menor tende a ser a diversificação da base de investidores e, conseqüentemente, mais restrita é a concorrência entre os participantes. Para analisar esse aspecto, foram utilizadas duas ferramentas complementares: as curvas de Pareto, que demonstram a distribuição percentual das aquisições entre os participantes, e o Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que fornece uma medida quantitativa do grau de concentração. Enquanto as curvas de Pareto permitem observar a dinâmica de participação, o HHI oferece uma visão consolidada do nível de concentração em cada leilão, possibilitando uma análise detalhada e robusta da competitividade no mercado primário de dívida pública.
67. Para calcular as curvas de Pareto, foram consolidados dados de 256 leilões realizados entre 10/8/2023 e 9/2/2024, organizados por tipo de título (LFT, LTN, NTN-B e NTN-F) e benchmark (vencimento dos títulos). Primeiramente, foram excluídas propostas com quantidade aceita igual a zero, considerando apenas os participantes efetivos. Em seguida, as aquisições de cada participante foram somadas, dispostas em ordem decrescente e transformadas em percentuais acumulados em relação ao total aceito no leilão.
68. Essas curvas individuais foram então ajustadas para um formato padronizado, garantindo a comparabilidade entre leilões com diferentes números de participantes. Para isso, o número máximo de participantes em um leilão foi identificado e, em casos em que havia menos participantes, as curvas foram complementadas com valores de 100% nas posições

finais. Esse procedimento permitiu calcular uma média das curvas de Pareto para cada combinação de título e benchmark, representando o comportamento agregado dos leilões.



69. No gráfico apresentado, cada quadrante corresponde a um título (LFT, LTN, NTN-B, NTN-F), com curvas representando os benchmarks associados. A análise revela que:

- **LFTs (Letras Financeiras do Tesouro)** apresentam a menor concentração relativa. Em média, apenas 3 participantes são responsáveis por adquirir aproximadamente 90% dos lotes em leilões de LFT com vencimento de três anos.
- **LTNs (Letras do Tesouro Nacional)** mostram maior concentração, especialmente em vencimentos mais curtos, como doze meses, onde dois participantes respondem por 92% das aquisições.
- **NTN-Bs (Notas do Tesouro Nacional – Série B)** e **NTN-Fs (Notas do Tesouro Nacional – Série F)** também apresentam alta concentração, com três participantes responsáveis por mais de 90% das aquisições em benchmarks de vencimento intermediário.

70. A análise das curvas de Pareto evidencia que, em todos os títulos negociados, uma parcela muito reduzida de participantes adquire a maior parte dos lotes ofertados. Por exemplo:

- Para 85% das aquisições, são necessários no máximo quatro participantes em qualquer título ou benchmark.
- Títulos como LFTs apresentam maior diversificação relativa, enquanto LTNs, especialmente de vencimentos curtos, têm níveis de concentração extremamente elevados.

71. O Índice HHI é amplamente utilizado para medir a concentração de mercado, refletindo o grau em que poucos participantes dominam uma operação. Ele é calculado como a soma dos quadrados das participações percentuais de cada agente, resultando em um índice que varia entre 0 e 10.000. Valores superiores a 2.500 indicam alta concentração, enquanto valores abaixo desse limite sugerem maior diversificação e competitividade. Em leilões de títulos públicos, o HHI permite identificar se as alocações foram amplamente

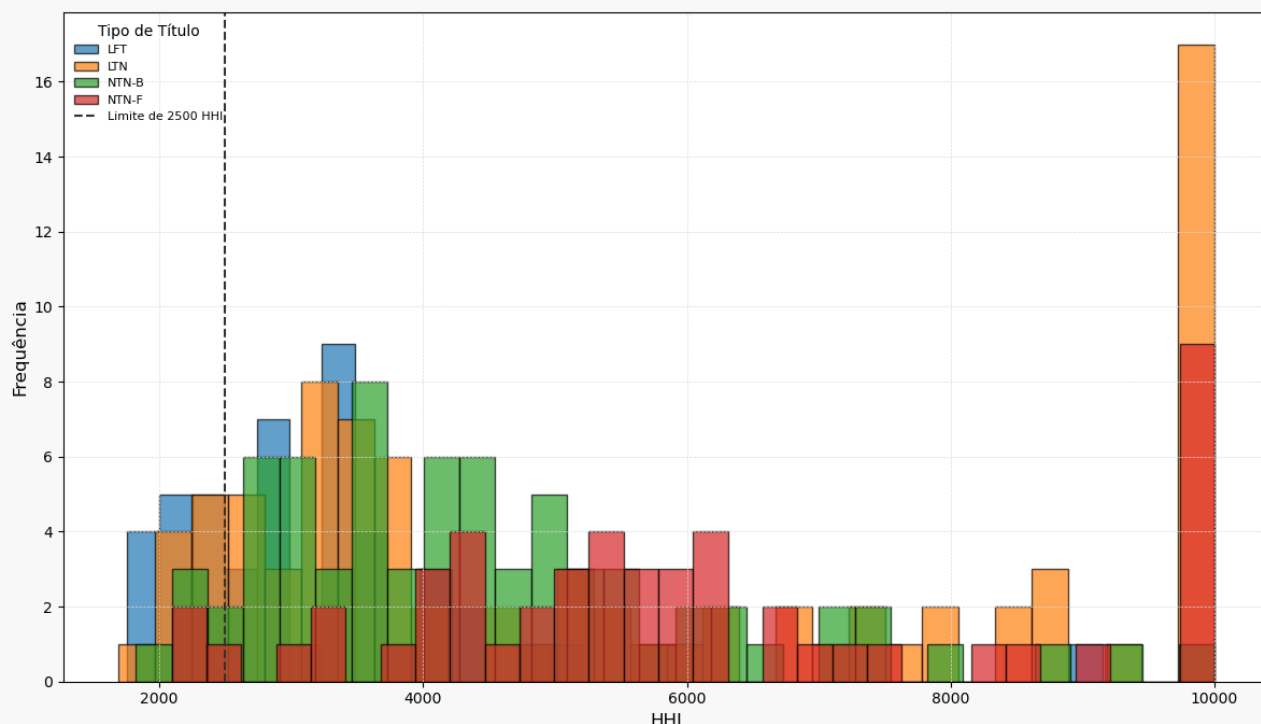
diversificadas ou concentradas em poucos agentes, funcionando como uma métrica objetiva de competitividade.

72. Para calcular o HHI em cada leilão, foram consideradas apenas as propostas com quantidade aceita maior que zero. As participações de cada participante no total aceito foram apuradas em termos percentuais, e os quadrados dessas participações foram somados, resultando no índice de concentração de cada leilão. Esses índices foram então agrupados por tipo de título (LFT, LTN, NTN-B, NTN-F), e os resultados foram organizados em um histograma segmentado por título para permitir comparações visuais. Uma linha vertical foi inserida no nível de 2.500 no gráfico, indicando o limite amplamente aceito para alta concentração. Além disso, uma tabela com medidas resumo, como média, mediana e desvio padrão, foi elaborada para destacar as características de concentração em cada título.

73. O histograma apresentado abaixo reflete a distribuição dos valores de HHI entre os leilões, com cores que distinguem os diferentes tipos de títulos negociados. A linha vertical no nível de 2.500 destaca o ponto a partir do qual a concentração é considerada elevada.

Distribuição de HHI por Título

O histograma apresenta a distribuição do Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que mede o nível de concentração dos leilões de títulos públicos. Cada barra representa a frequência de leilões em diferentes faixas de HHI, enquanto as cores identificam os tipos de títulos negociados.



74. A tabela abaixo apresenta as principais estatísticas descritivas para o HHI, segmentadas por título, complementando a análise visual e permitindo comparações diretas:

Tabela 2 – Principais estatísticas de HHI, segmentadas por título

Título	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
LFT	3.162,7	1.208,4	1.755,7	2.941,3	9.148,0

LTN	5.519,3	2.911,6	1.688,8	4.645,2	10.000,0
NTN-B	4.483,2	1.721,7	1.820,7	4.245,9	10.000,0
NTN-F	6.098,6	2.329,6	2.094,9	5.555,5	10.000,0

75. Os resultados do histograma e da tabela indicam uma tendência geral de alta concentração nos leilões de títulos públicos, com diferenças marcantes entre os tipos de títulos:

- **LFTs** possuem níveis de concentração relativamente menores em comparação aos outros títulos. A média do HHI para os leilões de LFTs é de 3.162, e a mediana é de 2.941, ambas acima do limite de 2.500, sugerindo que a maior parte dos leilões ainda é altamente concentrada, mas menos intensa em relação a títulos como LTNs e NTN-Fs.
- **LTNs e NTN-Fs** possuem os maiores índices de concentração. No histograma, a maioria dos leilões desses títulos está bem acima do limite de 2.500, com frequentes ocorrências próximas ou iguais ao limite máximo de 10.000. A tabela complementa essa observação, com médias de HHI de 5.619 e 6.098 para LTNs e NTN-Fs, respectivamente, indicando que essas operações são amplamente dominadas por poucos participantes.
- **NTN-Bs** apresentam níveis intermediários de concentração, mas ainda preocupantes. Apesar de uma parte dos leilões estar próxima ao limite de 2.500, a maioria ainda indica alta concentração, com uma média de HHI de 4.483.

76. Esses resultados mostram que, embora as LFTs sejam relativamente mais diversificadas, os leilões de LTNs e NTN-Fs concentram-se em poucos participantes, com NTN-Bs situando-se em uma posição intermediária.

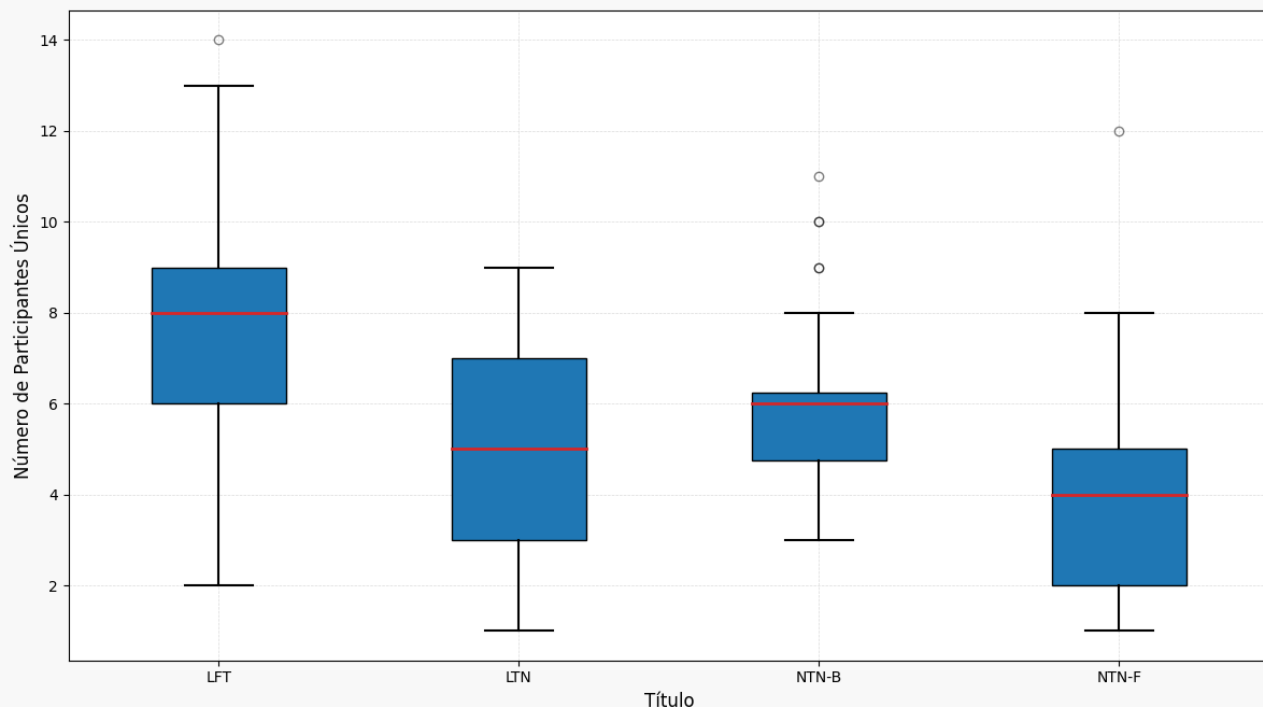
77. A análise do HHI reforça os achados das curvas de Pareto, evidenciando que poucos participantes dominam a maioria dos leilões. Apesar das LFTs apresentarem níveis de concentração menores, a maior parte dos leilões analisados, independentemente do tipo de título, ultrapassa o limite de 2.500, indicando um mercado primário altamente concentrado. Essa concentração é um forte indicativo de baixa competitividade, especialmente em LTNs e NTN-Fs, e ressalta a necessidade de medidas que promovam maior diversificação de participantes.

Participação e ofertas nos leilões

78. A análise do número de participantes, lances realizados e lances aceitos é fundamental para compreender a dinâmica competitiva dos leilões primários de títulos públicos. O número de participantes reflete o grau de diversificação da base de investidores, enquanto o volume de lances e a taxa de aceitação indicam o nível de disputa pelas ofertas.

Distribuição de Participantes por Título

O gráfico apresenta a distribuição do número de participantes por título em leilões de títulos públicos. Cada boxplot representa os valores interquartis e possíveis outliers para cada tipo de título. A mediana é indicada por uma reta vermelha, e os outliers com círculos abertos.

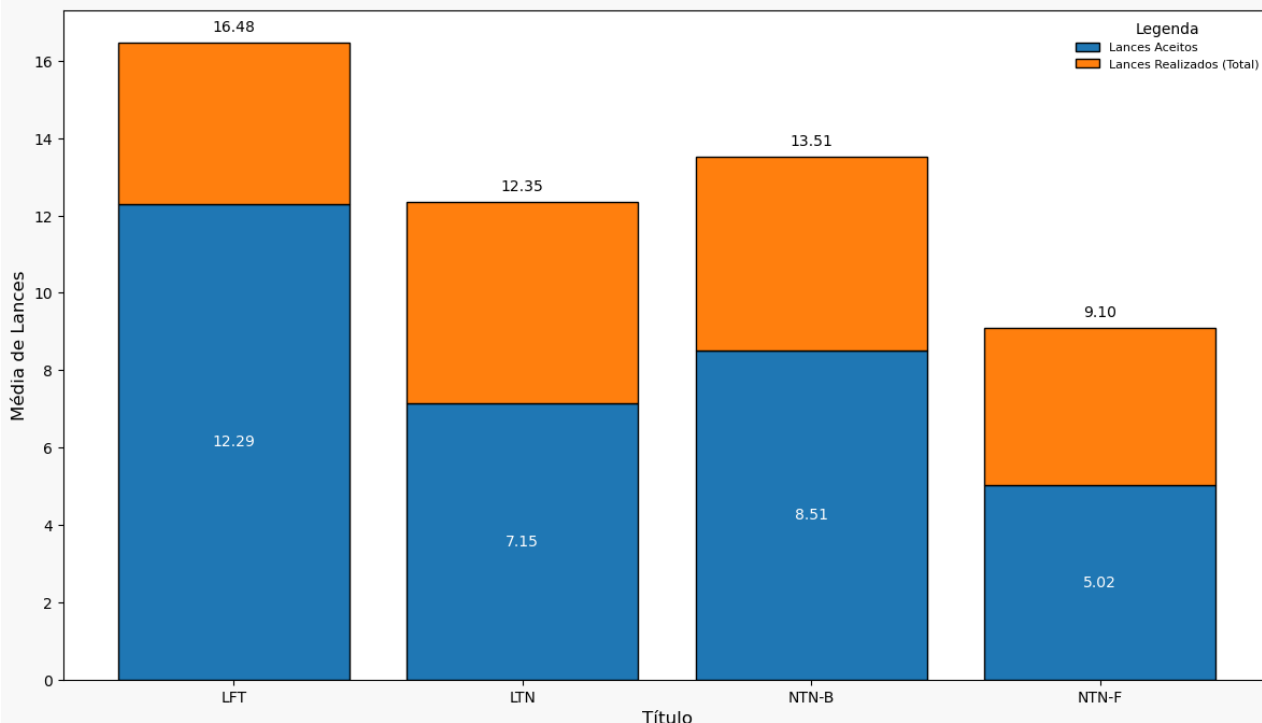


Fonte: SELIC/Banco Central. Elaboração própria

79. Os leilões primários de títulos públicos atraem, em média, 5,5 participantes, com uma variação significativa entre os diferentes tipos de títulos. O boxplot “Distribuição de Participantes por Título” apresentado evidencia essas diferenças, destacando que os leilões de LFTs atraem em mais da metade de seus leilões ao menos oito participantes, enquanto as NTN-Fs atraem o menor número: metade de seus leilões têm quatro ou menos participantes.
80. A dispersão dos dados também varia entre os títulos: os leilões de LFTs e NTN-Bs apresentam maior consistência, com coeficiente de variação (razão percentual entre o desvio-padrão e a média dos dados) em torno de 30%. Já os leilões de NTN-Fs mostram maior variabilidade, com coeficiente de variação de 51%.
81. Esses resultados indicam que a competitividade, medida pelo número de participantes, não é homogênea entre os títulos, sendo os leilões de LFTs os mais atrativos, enquanto NTN-Fs enfrentam menor interesse e, possivelmente, menor concorrência.
82. O número de lances realizados nos leilões primários de títulos públicos é um indicador importante da intensidade competitiva, enquanto os lances aceitos refletem a eficiência dessa disputa. De forma geral, os leilões apresentam uma média de 12,8 lances realizados por operação, com uma mediana de 12, sugerindo que metade dos leilões atrai volumes modestos de propostas.

Média de Lances Realizados e Aceitos por Título

O gráfico apresenta a média de lances realizados e aceitos por título em leilões de títulos públicos. A barra laranja representa o total de lances realizados, enquanto a azul indica a média de lances aceitos.



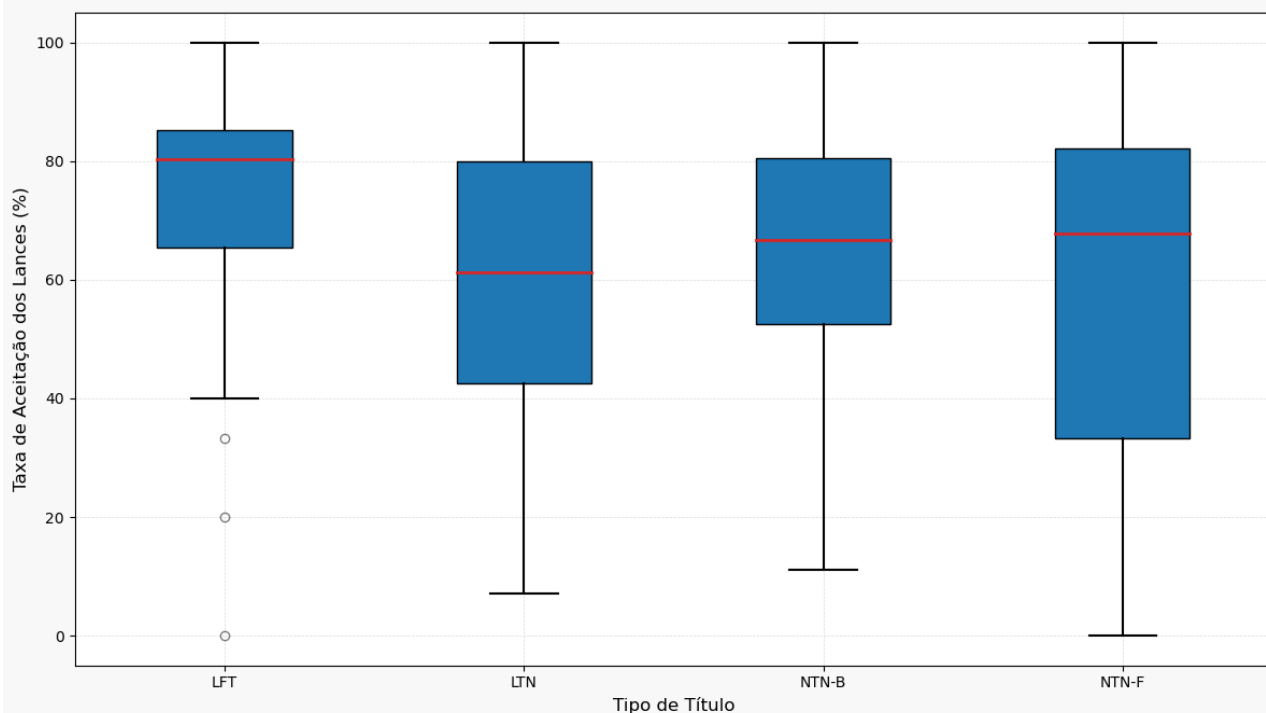
Fonte: SELIC/Banco Central. Elaboração própria

83. Os LFTs se destacam como os títulos mais disputados, com uma média de 16,5 lances realizados por leilão, enquanto os NTN-Fs atraem o menor volume, com média de 9,1. Já os leilões de LTNs e NTN-Bs apresentam níveis intermediários, com médias de 12,3 e 13,5 lances realizados, respectivamente. Essa variação reflete diferenças no perfil dos títulos e no interesse dos investidores.
84. Os lances aceitos, com uma mediana de 7 por leilão, reforçam que, na maioria dos casos, apenas uma fração das propostas resulta em arremates. Os leilões de LFTs têm o maior número médio de lances aceitos (12,3), enquanto NTN-Fs apresentam o menor (5). Esse padrão sugere que, embora os leilões de LFTs atraiam maior concorrência, títulos como NTN-Fs enfrentam menor intensidade competitiva e maior seletividade nas propostas aceitas.
85. A taxa de aceitação, definida como a proporção de lances aceitos em relação ao total de lances realizados, é um indicador do grau de seletividade do leilão e da eficiência com que a demanda expressa pelos participantes é convertida em aquisições. De forma geral, os leilões apresentam uma taxa média de aceitação de 64,31%, com uma dispersão significativa (desvio padrão de 25,23). A mediana de 68,99% indica que, em metade dos leilões, aproximadamente dois terços dos lances realizados foram aceitos.
86. Analisando por título, observa-se que LFTs têm a maior taxa média de aceitação (74,48%), refletindo maior eficiência na conversão de lances em arremates. Já NTN-Fs apresentam uma taxa média de aceitação mais baixa (60,49%), acompanhada de maior variabilidade (desvio padrão de 29,53), sugerindo uma dinâmica de competição menos intensa e possivelmente maior seletividade nas propostas aceitas. LTNs e NTN-Bs possuem taxas médias intermediárias, de 59,56% e 65,84%, respectivamente, com dispersões mais moderadas.

87. Outro ponto relevante é a diferença entre participantes *dealers* e não *dealers*. Enquanto *dealers* possuem uma taxa média de aceitação de 65,02%, os não *dealers* apresentam uma taxa inferior de 56,82%, com maior dispersão (desvio padrão de 45,19%). Essa diferença pode refletir a dominância estrutural dos *dealers* nos leilões.

Boxplot das Taxas de Aceitação dos Lances por Tipo de Título

O gráfico apresenta as taxas de aceitação dos lances por tipo de título em leilões de títulos públicos. Cada boxplot representa os valores interquartis e possíveis outliers para cada tipo de título. A mediana é indicada por uma linha vermelha, e os outliers com círculos abertos.



Fonte: SELIC/Banco Central. Elaboração própria

88. O boxplot apresentado ilustra a dispersão das taxas de aceitação por título, evidenciando que LFTs concentram-se em faixas mais altas, enquanto os outros títulos mostram maior variabilidade. Esses padrões destacam diferenças significativas na dinâmica competitiva e na atratividade dos títulos negociados.

89. Os leilões primários de títulos públicos apresentam baixa diversificação de participantes, com uma média geral de 5,5 por leilão, variando significativamente entre os tipos de títulos. Os LFTs atraem o maior número de participantes e lances realizados, além de exibirem a maior taxa média de aceitação (74,48%), refletindo maior eficiência na conversão de propostas em arremates. Em contrapartida, os leilões de NTN-Fs mostram menor participação, volume de lances e taxa média de aceitação (60,49%), acompanhados de maior variabilidade nos resultados. Esses padrões destacam diferenças na atratividade e na dinâmica competitiva entre os tipos de títulos, oferecendo uma visão preliminar das características que impactam a disputa nos leilões.

Participação de *dealers* e outros participantes

90. Os *dealers* desempenham um papel central nos leilões primários de títulos públicos, atuando como intermediários preferenciais devido à sua habilitação especial junto ao Tesouro Nacional. Essa posição lhes garante vantagens, como maior número de propostas permitidas e acesso a operações secundárias exclusivas, o que potencializa sua influência nas aquisições. Nesta seção, analisa-se a participação relativa de *dealers* e não *dealers*

nos leilões, avaliando a diversidade de participantes e evidenciando a concentração das aquisições.

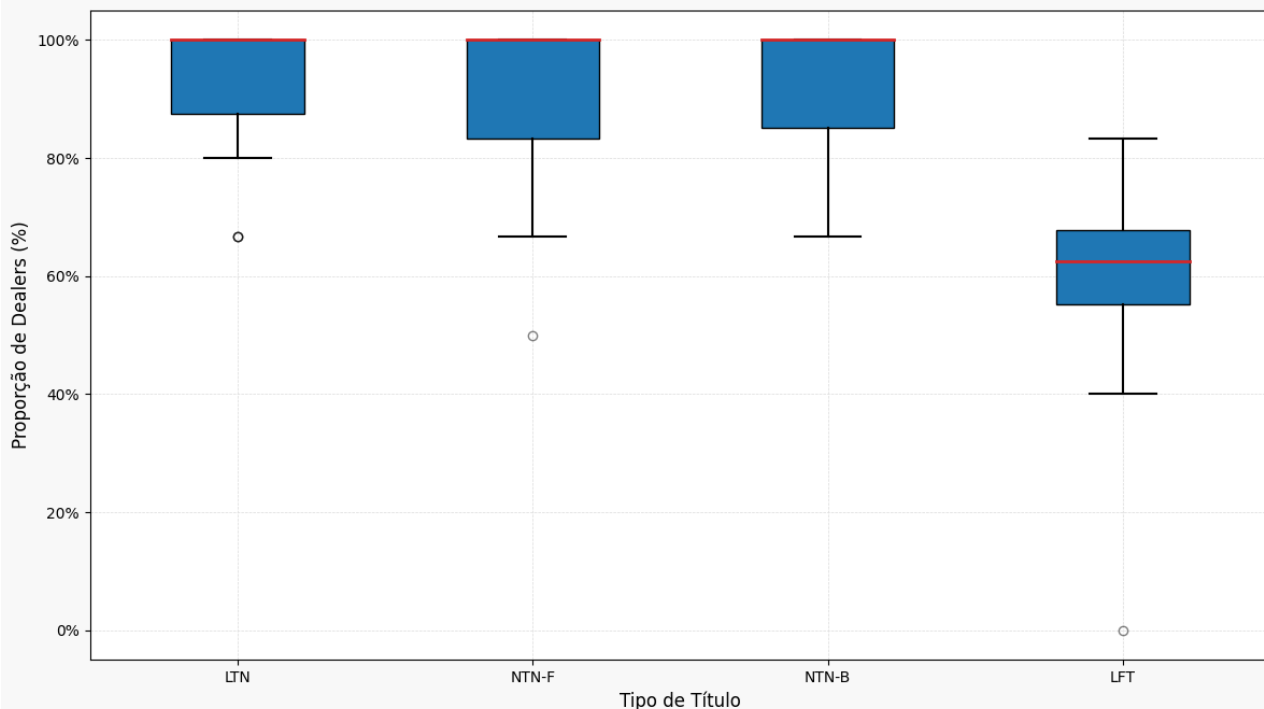
Tabela 3 – Distribuição das aquisições de títulos por dealers nos leilões competitivos

Título	Total Adquirido por Dealers (%)	Top 6 Dealers (%)	Contribuição Financeira Dealers (%)	Contribuição Financeira Top 6 Dealers (%)
LFT	86,75	84,72	87,57	85,33
LTN	98,47	88,44	98,17	88,48
NTN-B	99,94	84,71	99,92	83,10
NTN-F	97,29	78,95	97,51	74,64

91. Nos 256 leilões analisados, participaram 31 instituições, das quais doze eram dealers e dezenove eram não dealers. Embora representem apenas 39% do total de participantes, os dealers desempenharam um papel predominante nas aquisições, adquirindo 97% de todos os títulos negociados em leilões competitivos. Dentre eles, os 6 maiores dealers concentraram 86% do total adquirido, cada um contribuindo com pelo menos 10% das aquisições, o que evidencia uma forte concentração de mercado. A análise por tipo de título reforça essa dominância: os dealers adquiriram 98% das LTNs, 97% das NTN-Fs, 99% das NTN-Bs e 87% das LFTs, com os seis maiores dealers concentrando entre 79% e 88% dos títulos, dependendo do papel. Em termos financeiros, os dealers contribuíram com 91% dos valores arrecadados, sendo 84% oriundos dos seis maiores dealers. Esses dados mostram uma assimetria significativa entre dealers e não dealers, com os primeiros exercendo uma influência desproporcional tanto na participação quanto nas aquisições, indicando um mercado altamente concentrado e potencialmente pouco competitivo.
92. Quanto à efetiva participação, os dealers representam a maioria absoluta dos participantes na maioria dos leilões, especialmente nos títulos mais concentrados. Em LTNs, NTN-Bs e NTN-Fs, os dealers compõem mais de 90% dos participantes em média, com mediana de 100%, indicando que, em metade dos leilões desses títulos, todos os participantes eram dealers. Já nos leilões de LFTs, embora ainda predominem, os dealers apresentam menor participação relativa, com média de 61,63% e uma mediana de 62,5%. Essa maior diversidade em LFTs é compatível com sua maior atratividade e menor concentração em relação aos outros títulos.

Boxplot das Proporções de Dealers por Tipo de Título

O gráfico apresenta a proporção de dealers entre os participantes dos leilões por tipo de título. Cada boxplot representa os valores interquartis e possíveis outliers para cada tipo de título. A mediana é indicada por uma linha vermelha, e os outliers com círculos abertos.



Fonte: SELIC/Banco Central. Elaboração própria

93. O boxplot apresentado evidencia essas diferenças, destacando que os leilões de LTNs, NTN-Bs e NTN-Fs são quase exclusivamente compostos por dealers, enquanto os leilões de LFTs mostram maior variação, permitindo alguma participação de não dealers. Essa dominância estrutural dos dealers limita a diversidade de participantes, contribuindo para a concentração e a baixa competitividade nos leilões.

Dispersão das taxas ofertadas

94. O coeficiente de variação (C.V.) das taxas ofertadas é uma métrica que mede a dispersão relativa das propostas em relação à média, permitindo avaliar o grau de divergência entre os participantes de um leilão. Valores baixos de C.V. indicam que as propostas estão próximas umas das outras, sugerindo alinhamento (consenso) entre os participantes. Esse alinhamento, por sua vez, pode refletir uma alta concentração no mercado ou uma dinâmica de baixa competitividade nos leilões. Analisar essa dispersão ajuda a compreender a diversidade de estratégias dos participantes e os níveis de disputa nos leilões de títulos públicos.

95. O cálculo do C.V. das taxas ofertadas foi realizado com base em um conjunto de dados filtrados e preparados para refletir a dinâmica real dos leilões. O coeficiente de variação foi obtido pela divisão entre o desvio padrão e a média das taxas propostas nos leilões, em percentual. Para garantir a qualidade da análise, foram aplicados os seguintes critérios:

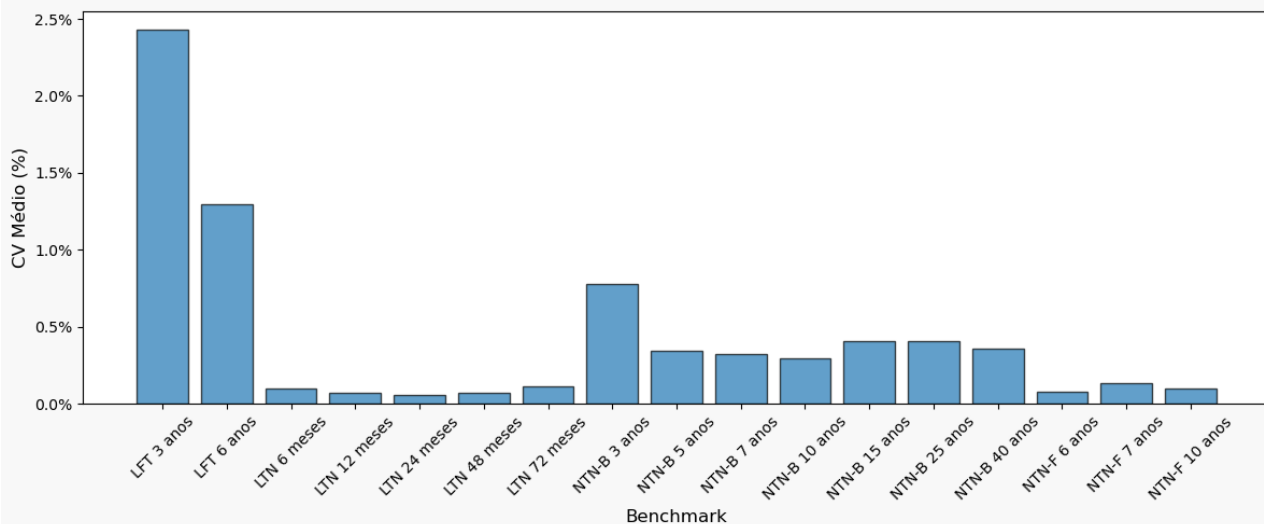
- Seleção de Leilões com Propostas Suficientes:** apenas leilões com pelo menos três propostas foram considerados, de modo a assegurar que a dispersão das taxas seja representativa e não influenciada por leilões com baixo volume de propostas.
- Remoção de Outliers entre as Propostas Não Aceitas:** propostas com taxas consideradas outliers foram removidas, exceto aquelas aceitas. A identificação de outliers foi feita com

base no intervalo interquartil (IQR), excluindo valores que se encontravam fora de 1,5 vezes o IQR acima do terceiro quartil ou abaixo do primeiro quartil.

96. Essas etapas de filtragem garantem que os cálculos de C.V. reflitam a verdadeira dinâmica do mercado de leilões, sem distorções causadas por dados atípicos ou por um número reduzido de propostas.

Coeficiente de Variação das Taxas Propostas por Benchmark

O gráfico apresenta o Coeficiente de Variação médio das taxas propostas em leilões de títulos públicos, organizadas por benchmark. Um CV mais alto reflete maior dispersão das taxas oferecidas pelos participantes em relação à média do respectivo benchmark.



Fonte: SELIC/Banco Central. Elaboração própria

97. O gráfico de barras apresenta o coeficiente de variação (C.V.) médio das taxas ofertadas por benchmark, destacando as diferenças entre os títulos e vencimentos. A análise revela que a maioria dos benchmarks possui C.V. médio inferior a 1%, refletindo baixa dispersão das taxas ofertadas e sugerindo um alto alinhamento entre as propostas.
98. Exceções notáveis incluem os benchmarks de LFTs de 3 anos e LFTs de 6 anos, com C.V.s médios de 2,43% e 1,30%, respectivamente. Esses valores, superiores à média geral, podem estar associados à maior diversidade de participantes observada nesses leilões. Em contraste, benchmarks como os de LTNs e NTN-Fs apresentam valores consistentemente baixos, com C.V.s médios próximos de 0,1%, reforçando a concentração das propostas nesses títulos.
99. A análise da competitividade dos leilões primários de títulos públicos revela uma dinâmica amplamente concentrada, com significativa predominância de poucos participantes em quase todas as dimensões avaliadas. Os resultados destacam que, em média, os leilões atraem um número limitado de participantes, sendo que a maior parte das aquisições está concentrada em um pequeno grupo de instituições, principalmente dealers. Essa concentração é corroborada tanto pelas curvas de Pareto, que mostram que poucos participantes são responsáveis pela maior parte das aquisições, quanto pelos altos valores do Índice HHI, que apontam para uma concentração acentuada em praticamente todos os tipos de títulos, com exceção relativa das LFTs.
100. Além disso, a análise do número de lances e da taxa de aceitação reforça a percepção de competitividade limitada. A participação quase exclusiva de dealers em títulos como LTNs, NTN-Bs e NTN-Fs, bem como a baixa dispersão das taxas ofertadas (com coeficientes de variação médios abaixo de 1% na maioria dos benchmarks), reforça ainda mais o cenário de baixa diversidade e consenso entre os participantes.

III. CONCLUSÃO

101. *Este trabalho analisou a conformidade, a transparência e a competitividade dos leilões primários de títulos públicos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no período de 10 de agosto de 2023 a 9 de fevereiro de 2024. As questões de auditoria orientadoras foram respondidas com base nos achados detalhados ao longo do relatório.*
102. *Quanto à primeira questão de auditoria (Os leilões de venda de títulos públicos realizados pela STN entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024, no sistema SELIC, observaram as regras estabelecidas que regem os leilões públicos?), verificou-se que os leilões analisados observaram as normas estabelecidas pela legislação aplicável. Todas as regras passíveis de verificação direta foram cumpridas. Entretanto, algumas regras relacionadas ao credenciamento, descredenciamento e atuação dos dealers não puderam ser plenamente avaliadas devido a limitações no acesso a dados sigilosos, como o desempenho no mercado secundário e critérios subjetivos adotados pelo Banco Central e pela STN. A impossibilidade de verificar integralmente essas regras reforça a importância de maior transparência na gestão de dados relacionados a esses processos.*
103. *Em relação à segunda questão (As portarias de anúncio, os resultados e outros dados públicos de responsabilidade da STN relativos aos leilões realizados entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024 apresentam erros ou oportunidades de melhoria?), identificou-se que os dados públicos divulgados pelo Tesouro Nacional apresentam inconsistências e limitações que comprometem a transparência e dificultam o controle social. Foram destacados problemas como a ausência de histórico dos objetos de avaliação dos dealers, referências normativas incorretas nas portarias de leilões, ausência de informações nas APIs disponibilizadas e falhas na gestão de arquivos de resultados. Essas lacunas indicam a necessidade de melhorias significativas na disponibilização de informações públicas, especialmente em formatos abertos e processáveis por máquina, conforme determina a Lei de Acesso à Informação.*
104. *A terceira questão de auditoria (Em que medida os leilões de venda de títulos públicos realizados pela STN promovidos no SELIC entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024 foram competitivos?) revelou que, embora a STN adote práticas que criam um ambiente propício à competição nos leilões, não realiza avaliações sistemáticas da competitividade nem utiliza métricas específicas para mensurá-la. A análise da equipe técnica evidenciou um mercado primário de títulos públicos altamente concentrado, com poucos participantes adquirindo a maior parte dos títulos negociados, especialmente em LTNs e NTN-Fs. A ausência de critérios formais para avaliar e monitorar a competitividade limita a capacidade do gestor público de identificar fragilidades e implementar medidas corretivas que promovam maior diversificação e eficiência nas operações.*
105. *Apesar das fragilidades identificadas, destacam-se iniciativas positivas da STN, como a manutenção de mecanismos que garantem o sigilo e anonimato das propostas e a flexibilidade para ajustar condições de aceitação conforme o mercado. Tais práticas são fundamentais para a credibilidade e eficiência do processo. Contudo, o fortalecimento da transparência e a introdução de avaliações regulares da competitividade representam passos importantes para aprimorar a gestão dos leilões primários de títulos públicos.*
106. *Conclui-se, portanto, que, embora os leilões atendam às normas aplicáveis e a STN adote medidas para fomentar a competitividade, persistem desafios relacionados à transparência dos dados públicos e à avaliação sistemática da competitividade. As recomendações apresentadas ao longo do relatório visam endereçar essas questões,*



fortalecendo a governança, promovendo a eficiência na alocação de recursos e ampliando a confiança dos participantes no mercado de títulos públicos.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

107. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, propondo:*

- a) **Recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria do Tesouro Nacional que:
 - i. *desenvolva e implemente um conjunto básico de indicadores-chave de desempenho para avaliar sistematicamente a competitividade dos leilões de títulos públicos federais;*
 - ii. *publique de forma contínua e atualizada o histórico dos objetos de avaliação selecionados pelos dealers e que tal histórico esteja em formato aberto e processável por máquina, em conformidade com o art. 8º da Lei de Acesso à Informação;*
 - iii. *estabeleça protocolos claros para a revisão dos editais de leilão antes da publicação, implementando um checklist específico para verificação de referências normativas, assegurando que a dupla conferência seja efetivamente realizada por servidores distintos e capacitados;*
 - iv. *atualize a API “/resultados” para incluir as informações “Liquidação Segunda Volta” e “Oferta Segunda Volta”, garantindo que todos os dados publicados nas portarias de resultado (PDFs) estejam também disponíveis via APIs em formatos abertos e processáveis por máquina, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação e os princípios de transparência.*
 - v. *adeque o sistema de publicação de resultados de leilões para impedir a associação de mais de um arquivo ao mesmo leilão ou implemente mecanismos de alerta para identificar possíveis duplicidades; além disso, que estabeleça procedimentos de verificação e validação antes da publicação dos arquivos, garantindo a unicidade e integridade das informações divulgadas.*
 - b) **Recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Banco Central do Brasil que implemente procedimentos para incluir, nos dados fornecidos ao Tribunal de Contas da União, informações sobre a efetiva liquidação financeira dos leilões de títulos públicos, destacando eventuais falhas ou frustrações na liquidação, de modo a refletir com precisão os resultados dos leilões.
 - c) **Encaminhar** o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como o Voto e Relatório que o fundamentam, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional com o objetivo de informar sobre o cumprimento de regras nos leilões públicos, a situação dos dados públicos disponíveis sobre o assunto e a caracterização da competitividade desses certames.
 - d) **Arquivar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.
 - e)
- É o Relatório.



Trata-se de Relatório de Acompanhamento realizado junto ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil, voltado a avaliar a conformidade, a transparência e a competitividade dos leilões primários de títulos públicos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 1.084/2018-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), em apreciação de auditoria da dívida pública federal solicitada pelo Congresso Nacional. Na oportunidade, o Tribunal suscitou a importância de realização de testes aprofundados para verificar a exatidão dos dados da dívida pública fornecidos pelos órgãos auditados.

3. Os leilões de títulos públicos consistem no principal mecanismo utilizado pelo Tesouro Nacional para captar recursos no mercado, mediante oferta de títulos em condições competitivas, permitindo que o preço e as taxas de juros sejam determinados pela oferta e demanda, com transparência e eficiência. Os requisitos aplicados ao processo de credenciamento das instituições financeiras participantes auxiliam no desenvolvimento de um mercado secundário ativo, aumentando a liquidez e atraindo um espectro mais amplo de investidores, inclusive estrangeiros.

4. O Tesouro Nacional realiza três tipos principais de leilões: i) de venda, com emissão de novos títulos para captar recursos; ii) de compra, em que o Tesouro recompra títulos em circulação, visando gerenciar a liquidez do mercado e fornecer novos parâmetros de preço; e iii) de troca, em que se permite a substituição de títulos antigos por novos, buscando melhorar o perfil da dívida, estendendo prazos de vencimento ou alterando o tipo de indexação dos títulos.

5. O registro, custódia e liquidação de operações com títulos públicos federais emitidos pelo Tesouro Nacional é feito por meio do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), sistema informatizado gerido pelo Banco Central do Brasil e de papel fundamental na administração da dívida pública brasileira.

6. A participação direta do SELIC é restrita a instituições financeiras autorizadas (*dealers*), que atuam como intermediárias nas negociações, com a finalidade de impulsionar o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. Investidores individuais e outras entidades podem participar indiretamente por meio dessas instituições habilitadas.

7. As normas que regulam os leilões públicos e norteiam a atuação dos *dealers* são divididas em três categorias: i) regras operacionais, que definem aspectos específicos do funcionamento dos leilões (datas, horários, tipos de títulos ofertados, quantidade de propostas permitidas por participante e critérios de precificação); ii) regras de composição, que tratam da formação e manutenção de grupos de *dealers* (pré-requisitos para credenciamento, critérios de desempenho e procedimentos para credenciamento e descredenciamento de instituições); e iii) regras de repartição, que estabelecem a forma de distribuição de benefícios e obrigações entre os *dealers*, especialmente no que se refere às ofertas não competitivas.

8. A competitividade nos leilões de títulos públicos, mediante a participação de um número maior de investidores, é fundamental para assegurar que o governo obtenha as melhores condições possíveis de financiamento, com a obtenção de taxas de juros mais favoráveis ao Tesouro e maior eficiência na alocação de recursos aos participantes dos leilões, assegurando que os preços dos títulos reflitam as condições reais do mercado e a percepção de risco dos investidores.

9. A competitividade é influenciada por diversos fatores, principalmente a transparência das informações divulgadas, a estrutura das regras do leilão, a facilidade de acesso ao mercado, a diversidade de participantes e as condições macroeconômicas.



10. Apresentada essa breve contextualização do objeto, tem-se que o objetivo do presente Acompanhamento foi analisar os critérios adotados nos leilões primários de títulos públicos, sob as seguintes questões centrais:

Questão 1: Os leilões de venda de títulos públicos realizados pela STN entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024, no sistema SELIC, observaram as regras estabelecidas que regem os leilões públicos?

Questão 2: As portarias de anúncio, os resultados e outros dados públicos de responsabilidade da STN relativos aos leilões realizados entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024 apresentam erros ou oportunidades de melhoria?

Questão 3: Em que medida os leilões de venda de títulos públicos realizados pela STN promovidos no SELIC entre agosto de 2023 e fevereiro de 2024 foram competitivos?

11. Realizados os procedimentos de fiscalização, a equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal registrou os achados sintetizados a seguir.

12. Em relação à primeira questão (observância às regras que regem os leilões públicos), a equipe de fiscalização analisou as Portarias do Tesouro Nacional que regulamentaram os leilões realizados entre agosto/2023 e fevereiro/2024 (Portarias-STN 689/2021, 901/2023 e 182/2024), com definição da atuação dos *dealers* e as regras de participação em operações especiais. Foram examinados 256 leilões realizados no período indicado, com verificação do cumprimento de 19 regras (de composição, operacionais e de repartição) estabelecidas nas portarias.

13. Constatou a equipe de fiscalização que todas as regras passíveis de verificação direta foram cumpridas, com registro para a inviabilidade de avaliação plena de algumas regras relacionadas ao credenciamento, descredenciamento e atuação dos *dealers*, devido a limitação no acesso a dados sigilosos, como o desempenho no mercado secundário e critérios subjetivos adotados pelo Banco Central. Consignou a unidade que a impossibilidade de verificar integralmente essas regras reforça a importância de maior transparência na gestão de dados relacionados a esses processos.

14. Quanto à segunda questão (portarias de anúncio, resultados e outros dados públicos de responsabilidade da STN), constatou-se a existência de deficiências na transparência dos dados públicos sobre leilões primários, para as quais foram propostas recomendações:

a) a STN não mantém e não divulga o histórico dos objetos de avaliação selecionados pelos *dealers*, disponibilizando apenas a relação corrente (em formato PDF), em desconformidade com o princípio da transparência e com a Lei de Acesso à Informação, que exige dados acessíveis em formato aberto, dificultando o controle social, além de limitar análises mais profundas sobre o desempenho dos *dealers* ao longo do tempo. Proposta de recomendação à STN que publique de forma contínua e atualizada, em formato aberto, o histórico dos objetos de avaliação selecionados pelos *dealers*;

b) a STN emitiu editais de leilões (Portarias) com referências normativas incorretas, mencionando norma revogada (Portaria STN 689/2021, a referência correta seria a Portaria STN 901/2023), situação já identificada em auditorias anteriores do TCU, com persistência do erro, implicando em comprometimento da legalidade dos editais, risco de impugnação dos leilões, prejuízo à imagem institucional e ineficiência operacional. Proposta de recomendação à STN que estabeleça protocolos claros para a revisão dos editais de leilão antes da publicação;

c) a STN não disponibiliza nas interfaces de programação de aplicações (API – Application Programming Interfaces) informações importantes dos leilões de títulos públicos, especificamente os dados referentes à “liquidação segunda volta” e “oferta segunda volta”, resultando em transparência limitada e dificuldade para análises e fiscalização. Proposta de recomendação à STN que atualize a

API “/resultados” para incluir as informações “liquidação segunda volta” e “oferta segunda volta”, garantindo que todos os dados publicados nas portarias de resultado (PDFs) estejam também disponíveis via APIs em formatos abertos;

d) a STN disponibilizou em seus sistemas dois arquivos PDF distintos (embora com mesmo conteúdo) contendo os resultados do leilão regido pela Portaria STN 1.349/2023, sinalizando falhas de controle no sistema de publicação e ausência de procedimentos de verificação, o que representa risco de divulgação de informações inconsistentes, confusão e desconfiança dos usuários e comprometimento da transparência e credibilidade. Proposta de recomendação à STN que adeque o sistema de publicação de resultados de leilões para impedir ocorrência do tipo, e que estabeleça procedimentos de verificação e validação antes da publicação dos arquivos; e

e) o Banco Central não ajusta, nos microdados dos leilões fornecidos ao TCU, as informações referentes à efetiva liquidação financeira, especialmente em casos de frustração da liquidação, tendo por efeitos erros nas avaliações do TCU, inconsistência de informações e decisões incorretas baseadas em dados imprecisos. Proposta de recomendação ao Banco Central que implemente procedimentos para ajustar as informações dos leilões conforme a efetiva liquidação financeira, que atualize os dados fornecidos para refletir com precisão os resultados finais dos leilões e que estabeleça rotinas de revisão e correção dos dados pós-liquidação.

15. Relativamente à terceira questão (competitividade dos leilões), o Relatório de Acompanhamento apontou que a Secretaria do Tesouro Nacional não avalia a competitividade de seus leilões de títulos públicos. Segundo registrado na matriz de achados da fiscalização (Apêndice E da instrução à peça 37), embora a STN adote práticas que promovem um ambiente propício à competição, a ausência de avaliações sistemáticas e de critérios específicos para medir a competitividade indica espaço para melhorias, a exemplo da implementação de métricas e realização de análises regulares, que permitiria demonstrar a competitividade dos leilões de forma objetiva e transparente.

16. Os efeitos dessa ausência de avaliação apontados pela equipe de fiscalização foram: i) custos de emissão mais elevados, em razão da ausência de identificação de oportunidades para reduzir custos de captação, potencialmente pagando taxas de juros mais altas do que o necessário; ii) dependência de poucos participantes, visto que a falta de monitoramento pode levar à concentração dos leilões em poucas instituições, aumentando o risco de manipulação de preço ou colusão; e iii) inovação limitada, pois sem a avaliação adequada a STN pode perder oportunidades de implementar novas prática ou tecnologias que aprimorem a eficiência e a competitividade dos leilões.

17. Em razão da constatação, a equipe de fiscalização propôs recomendação à STN que desenvolva e implemente um conjunto básico de indicadores-chave de desempenho para avaliar sistematicamente a competitividade dos leilões de títulos públicos federais.

18. A par das fragilidades identificadas, o Relatório de Acompanhamento destacou iniciativas positivas da STN, com a manutenção de mecanismos que garantem o sigilo e anonimato das propostas e a flexibilidade para ajustar condições de aceitação conforme o mercado. Conquanto tais práticas sejam de grande relevância para a credibilidade e eficiência do processo, concordo com a ponderação da unidade técnica de que o fortalecimento da transparência e a introdução de avaliações regulares da competitividade sejam passos necessários para aprimorar a gestão dos leilões primários de títulos públicos.

19. Assim, acolho, por seus fundamentos, o exame empreendido pela AudFiscal no Relatório de Acompanhamento, que concluiu que, a despeito de os leilões atenderem às normas aplicáveis e a STN adotar medidas para fomentar a competitividade, remanescem desafios alusivos à transparência de dados e à avaliação sistemática da competitividade.

20. Anuo, portanto, aos encaminhamentos propostos pela unidade técnica. As recomendações sugeridas buscam devidamente ao endereçamento das questões e apontamentos debatidos nos autos, de



modo a privilegiar a governança e a eficiência na alocação de recursos, com a consequente ampliação na confiança do participantes no mercado de títulos públicos.

21. Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1098/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.607/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria -Executiva do Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: Alex Vicentini Lelis, Ana Dorotéia Veras Costa e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Acompanhamento que tem por objeto verificar o cumprimento das normas que regem os leilões primários de títulos públicos, avaliar a transparência e a qualidade dos dados públicos relacionados e analisar a competitividade dos leilões e a diversidade de participantes.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.1.1. desenvolva e implemente um conjunto básico de indicadores-chave de desempenho para avaliar sistematicamente a competitividade dos leilões de títulos públicos federais;

9.1.2. publique de forma contínua e atualizada o histórico dos objetos de avaliação selecionados pelos *dealers* e que tal histórico esteja em formato aberto e processável por máquina, em conformidade com o art. 8º da Lei de Acesso à Informação;

9.1.3. estabeleça protocolos claros para a revisão dos editais de leilão antes da publicação, implementando um checklist específico para verificação de referências normativas, assegurando que a dupla conferência seja efetivamente realizada por servidores distintos e capacitados;

9.1.4. atualize a API “/resultados” para incluir as informações “Liquidação Segunda Volta” e “Oferta Segunda Volta”, garantindo que todos os dados publicados nas portarias de resultado (PDFs) estejam também disponíveis via APIs em formatos abertos e processáveis por máquina, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação e os princípios de transparência;

9.1.5. adeque o sistema de publicação de resultados de leilões para impedir a associação de mais de um arquivo ao mesmo leilão ou implemente mecanismos de alerta para identificar possíveis duplicidades; além disso, que estabeleça procedimentos de verificação e validação antes da publicação dos arquivos, garantindo a unicidade e integridade das informações divulgadas.



9.2. Recomendar ao Banco Central do Brasil que implemente procedimentos para incluir, nos dados fornecidos ao Tribunal de Contas da União, informações sobre a efetiva liquidação financeira dos leilões de títulos públicos, destacando eventuais falhas ou frustrações na liquidação, de modo a refletir com precisão os resultados dos leilões.

9.3. Encaminhar cópia de inteiro teor do presente acórdão ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional com o objetivo de informar sobre o cumprimento de regras nos leilões públicos, a situação dos dados públicos disponíveis sobre o assunto e a caracterização da competitividade desses certames.

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

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1098-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 I – CLASSE II – Plenário

TC 038.887/2023-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO PARA REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS E REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA ATENDIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 11), cujas conclusões contaram com a anuência do titular daquela unidade técnica (peça 12).



“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo autuado como Solicitação do Congresso Nacional, em que a Deputada Adriana Ventura (Novo-SP), por meio do Requerimento 473/2023-CFFC (peça 4), solicita a realização de auditoria junto ao Ministério do Turismo (MTur); ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR); ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDASFCF), e à Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social (Secom), no tocante à celebração e à execução dos contratos firmados entre órgãos públicos federais supracitados e a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda. (CNPJ 61.704.482/0001-55).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. A referida solicitação foi encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 277/2023/CFFC-P, de 9/11/2023, assinado pela Deputada Bia Kicis (PL-DF), Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle-CFFC (peça 3).
3. O art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008 conferem legitimidade à Presidência das comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada, para solicitar a realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União.
4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

Manifestação da solicitante - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC):

5. Consoante consta no Ofício 277/2023/CFFC-P, a Deputada Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), solicita a realização de auditoria, para verificar a regularidade da celebração e da execução dos contratos firmados entre órgãos públicos federais supramencionados e a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda., listados abaixo (peça 3). Ainda, esclarece que essa solicitação decorre de aprovação, pela CFFC, em 8/11/2023, do Requerimento 473/2023-CFFC, de autoria da Deputada Adriana Ventura (peça 4).
6. A solicitante trouxe a seguinte tabela com os contratos, firmados entre órgãos públicos federais e a empresa Agência Nacional de Propaganda (peça 4, p. 1-4):

Tabela 1: contratos firmados entre órgãos públicos federais e a Agência Nacional de Propaganda.

CONTRATO	PARTES	OBJETO	(R\$)	VIGÊNCIA
34/2017	Ministério do Turismo (MTur) e Agência Nacional de Propaganda Ltda. (matriz) CNPJ 61.704.482/0001 -55	Contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, por demanda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e supervisão da execução externa e a compra de espaços e tempos publicitários para distribuição das peças ou campanhas junto aos veículos de	50 milhões	dez/23

		divulgação.		
62/2021	Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) e Agência Nacional de Propaganda Ltda. (filial) CNPJ 61.704.482/0004 -06	Prestação de serviços de publicidade, por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias do MDR junto a públicos de interesse.	55 milhões	dez/23
30/2022	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDASFCF) e Agência Nacional de Propaganda Ltda. (filial) CNPJ 61.704.482/0004 -06	Prestação de serviços de publicidade, por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias da contratante junto a públicos de interesse.	30 milhões	set/24
53/2022	Presidência da República - Secretaria de Comunicação Social (Secom) e Agência Nacional de Propaganda Ltda. (filial) CNPJ 61.704.482/0004-06	Prestação de serviços de publicidade, por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias da contratante junto a públicos de interesse.	450 milhões	mai/24
3/2023	Ministério da Saúde (MS) e Agência Nacional de Propaganda Ltda. (filial) CNPJ 61.704.482/0004 -06	Prestação de serviços de publicidade, por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias da contratante junto a públicos de interesse.	215 milhões	jan/24

7. Segundo a solicitante, a fiscalização se justifica pelos seguintes motivos: elevado volume de recursos federais envolvidos; indícios robustos de irregularidades levantados pela Controladoria-Geral da União relacionados à execução do Contrato 34/2017; aumento exponencial de contratos firmados entre a empresa e os órgãos nos últimos anos; notórios vínculos de amizade existentes entre sócios da empresa e políticos que podem influenciar ou tomar decisões que afetam diretamente os interesses da Agência Nacional de Propaganda Ltda.

8. A Agência Nacional de Propaganda Ltda. tem sua matriz inscrita no CNPJ

61.704.482/0001-55 e suas filiais sob os números 61.704.482/0004-06 (DF), 61.704.482/0003-17 (RJ) e 61.704.482/0005-89 (RO). De acordo com o Portal da Transparência, a matriz e a filial do Distrito Federal possuem cinco contratos ativos com a administração pública, com valor total estimado em 890 milhões de reais (<https://portal.datransparencia.gov.br/contratos/consulta?fornecedor=16402132&ordenarPor=dataFimVigencia&direcao=desc>).

9. Ressalta-se que a CGU apurou em 2018 - ou seja - antes da celebração de quatro dos cinco contratos listados, possíveis irregularidades envolvendo os serviços de publicidade realizados pelo MTur, nos meses de novembro e dezembro de 2018, decorrentes da execução do Contrato 34/2017, firmado com a Agência Nacional de Propaganda.
10. As conclusões da CGU, constante de relatório divulgado em fevereiro de 2021, evidenciam arranjos entre as partes para a burla de seleções internas, acesso indevido de representantes da empresa a informações privilegiadas da pasta, falhas na prestação dos serviços e irregularidades em empenhos e pagamentos (<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&palavraChave=AG%C3%80NCIA+NACIONAL+DE+PROPAGANDA+LTDA&fixos=#lista>).
11. Merecem destaque os seguintes trechos do relatório, abaixo reproduzidos (peça 4, p. 5-6) – grifou-se:

Constatou-se o **direcionamento irregular de ações publicitárias para a Agência Nacional**, em especial pela **dispensa indevida e intempestiva de procedimentos de seleção interna** e pela combinação imprópria envolvendo a Diretora da DEMAC para a redação de documento oficial. Esta situação gerou prejuízos ao MTur, dado que em algumas ações publicitárias o resultado alcançado foi baixo ou mesmo inexistente. Em outras, não foi possível avaliar, em parte pelas deficiências de planejamento evidenciadas, incluindo a **utilização irregular do contrato de publicidade para realizar ação de patrocínio**. Verificaram-se ainda **irregularidades graves** na produção de materiais publicitários, como indícios de **fraude** no procedimento para **apresentação das propostas, não realização de sessão pública, produção por empresa que não atua efetivamente no mercado, fraude na cotação de preços e pagamento indevido por itens duplicados e serviços não prestados**.

(...)

Em maio de 2019 o MTur solicitou à CGU a realização de auditoria na execução dos serviços de publicidade realizados em novembro e dezembro de 2018, dado o disposto na Nota Técnica 6/2019, elaborada pela Corregedoria do órgão. O referido documento indica a ocorrência de **irregularidades na execução do contrato 34/2017 firmado com a Agência Nacional, em especial o favorecimento indevido no processo de seleção interna** para a escolha da agência que seria responsável pela execução das ações de publicidade, “*frustrando diversos princípios da administração pública*”, por ação direta CPF XXX.508.171-XX, Diretora da DEMAC à época.

A **Diretora ainda teria liberado pleno acesso às dependências do MTur dos colaboradores da Agência Nacional CPF XXX.442.768-XX e CPF XXX.371.410-XX**, possibilitando à contratada obter **informações privilegiadas** das campanhas que seriam realizadas. O favorecimento também restaria comprovado na análise da destinação dos recursos orçamentários, dado que, por ação da Diretora, a maioria da verba disponível teria sido empenhada para a Agência Nacional antes da definição dos serviços que seriam realizados.

12. Ademais, afirma-se que Audrey Buglian Van Munster, representante da empresa Agência Nacional que, segundo a CGU, acessou informações privilegiadas e conduziu negociações com os órgãos, permanece na empresa como sócia e ocupa posição de destaque em seus quadros diretivos.

13. *Entende que a permanência de Audrey na Agência e a lentidão das unidades correicionais tanto do MTur quanto da CGU, sugerem que o modus operandi da empresa em seus relacionamentos com representantes de órgãos públicos federais tenha se perpetuado, com a complacência de autoridades que deveriam ter atuado assertivamente na responsabilização da empresa ou, ao menos, diante das suspeitas, recomendado que fossem evitadas novas contratações* (<https://www.estadao.com.br/politica/cgu-arrasta-ha-tres-anos-inquerito-de-empresa-que-mantem-contratos-de-r-920-mi-com-governo-lula/>).
14. *A explicação para essa condescendência pode estar relacionada a um fator de risco adicional, que será a seguir detalhado: são múltiplos e notórios os vínculos de amizade existentes entre sócios da empresa e políticos que podem influenciar ou tomar decisões que afetam diretamente os interesses da Agência Nacional de Propaganda.*
15. *São sócios da empresa, conforme evidenciado no Portal da Transparência, as pessoas físicas: Paulo de Tarso Lobão Moraes; Juliano Corbellini e Ricardo Faria Gomes Machado; bem como as pessoas jurídicas: ABVM Assessoria em Publicidade Ltda., que tem como sócia administradora Audrey Buglian Van Munster; Alhambra Comunicação e Participações Ltda., que tem como sócio administrador Fausto Severo Trindade; e a Continental Propaganda e Participações Ltda., que tem como sócio administrador Tarso Lobão Moraes* (<https://portal.datransparencia.gov.br/busca?termo=61.704.482/0001-55>).
16. *Paulo de Tarso Lobão Moraes, sócio presidente da Agência Nacional, atuou como marqueteiro de diversos políticos no Rio de Janeiro, incluindo o ex-deputado estadual, condenado por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e organização criminosa, Jorge Picciani* MDB
(<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/69322/noticia.htm?sequence=1>).
17. *Além disso, foi citado na delação premiada do marqueteiro Renato Pereira no âmbito da Lava-Jato em 2017. Segundo o delator, Paulo seria próximo do então Ministro dos Esportes e atualmente Secretário Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades Leonardo Picciani (MDB) - filho de Jorge Picciani - e teria atuado para fraudar licitações no governo do Rio e no Ministério da Saúde* (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1935680-ministro-picciani-direcionou-licitacao-afirma-marqueteiro.shtml>).
18. *Por fim, Paulo de Tarso emplacou a contratação da Agência Nacional de Propaganda em 2020 pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), comandada pelo ex-deputado estadual pelo Partido dos Trabalhadores e atual Secretário de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, André Ceciliano* (<https://nacionalcomunicacao.com.br/programa-de-integridade/>).
19. *Fausto Severo Trindade, sócio administrador da Alhambra Comunicação e Participações Ltda., foi assessor do ex-ministro do PT Guido Mantega e atuou como Secretário de Planejamento e Assessor de Lindbergh Farias na Prefeitura de Nova Iguaçu (RJ), entre 2005 e 2010. De acordo com a revista "Isto É"* (https://istoe.com.br/3645_OS+ESQUEMAS+DO+EX+LIDER+ESTUDANTIL/), *Trindade estaria ligado a um esquema de corrupção na prefeitura, descoberto após denúncia da ex-Secretária de Recursos Humanos de Lindbergh, Lídia Cristina Esteves. Segundo a denúncia, Trindade teria sido o responsável pela montagem de um "mensalinho" na Câmara Municipal de Nova Iguaçu. O esquema teria por objetivo garantir apoio político à administração de Nova Iguaçu.*
20. *Juliano Corbellini, por fim, completa a tríade de sócios da Agência Nacional com estreitos relacionamentos políticos. Ele coordenou duas campanhas de Flávio Dino* (<https://brasil.elpais.com/politica/2020-01-02/a-logica-bolsonarista-nas-eleicoes-municipais->

deve-ser-a-mesma-campanhas-aquecidas-e-radicais.html), atual Ministro do Supremo Tribunal Federal.

21. Além disso, é amigo próximo e padrinho de um dos filhos do Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação Social, Paulo Pimenta. Corbellini ocupa o cargo na Comunicação Institucional na empresa e tem a função de atuar na linha de frente do relacionamento da Agência Nacional de Propaganda com órgãos e entidades públicos (<https://www.poder360.com.br/governo/amigo-de-pimenta-vira-socio-em-agencia-contratada-pelo-governo/>).
22. Dessa forma, tendo em vista essas informações, os indícios de irregularidades e os riscos detalhados, solicitou que a Corte de Contas verifique a regularidade da celebração e da execução dos contratos listados, firmados entre órgãos públicos federais e a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda.

Análise da Unidade Técnica (UT):

23. Contata-se do relatório da CGU sobre o Contrato 34/2017, entre MTur e a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda, que, diante de diversas irregularidades encontradas durante o certame e na execução do referido contrato, foram feitas algumas recomendações (peça 9, p. 57) - grifou-se:
 - 1) **Rever/reforçar os controles internos** para assegurar a devida instrução processual, de forma tempestiva, para garantir que não seja possível a liberação para criação, produção e/ou veiculação de peças publicitárias antes de finalizado o processo de seleção interna entre as contratadas. Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5
 - 2) **Reforçar os controles** para assegurar que os custos da produção de materiais publicitários intermediados pelas agências de publicidade sejam compatíveis com os de mercado, incluindo a cotação direta pelo MTur, em especial quando o preço da produção for estimado acima de 0,5% do valor global do contrato. Achados nº 2 e 4
 - 3) Adotar as medidas para **restituir ao erário o valor atualizado de R\$ 122.660,00 pago indevidamente em itens duplicados e serviços não prestados** na produção do filme Mato Grosso. Achado nº 4
 - 4) Formalizar sistemática para avaliar os resultados obtidos com as ações publicitárias, inclusive confrontando com os custos realizados (retorno sobre investimento), com o objetivo de gerar informações para auxiliar na melhor tomada de decisão futura, contribuir para a prestação de contas e incrementar a transparência da execução contratual. Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5
 - 5) Atualizar o documento Orientações para as agências de publicidade do MTur, incluindo a revisão/reforço de pontos de controle, com o objetivo de minimizar a possibilidade de recorrência dos fatos apontados no presente Relatório de Auditoria, bem como com a definição da forma, responsabilidades e prazos para avaliar os resultados das ações publicitárias realizadas. Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5
 - 6) **Apurar a responsabilidade dos servidores envolvidos nos fatos apontados no presente Relatório de Auditoria, no âmbito do PAD** já instaurado ou com a instrução de novo(s) processo(s), inclusive dos portadores dos CPFs ***.508.171-**, ***.552.701-** e ***.471.276-**. Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5
24. Adicionalmente, a CGU chegou as seguintes conclusões (peça 9, p. 58-59) – grifou-se:

Para cumprir com este objetivo, foram elaboradas questões de auditoria, que passam a ser respondidas a seguir:

 - 1) Houve a devida seleção interna para a escolha da agência que seria responsável pela execução das ações de publicidade?

Não. Evidenciou-se que, em quatro das cinco ações publicitárias analisadas, a dispensa da seleção interna foi indevida e, em todas, foi intempestiva.

2) Houve a execução de ações publicitárias antes do devido trâmite processual?

Sim. Em todas as ações publicitárias analisadas, evidenciou-se que a Agência Nacional já estava trabalhando nas demandas antes da devida formalização processual.

3) As ações de publicidade foram indevidamente **direcionadas** para a Agência Nacional?

Sim. Os achados que embasaram as respostas às questões de auditoria 1 e 2 indicam que as cinco ações de publicidade analisadas foram direcionadas para a Agência Nacional. Adicionalmente, evidenciou-se combinação imprópria entre a Diretora da DEMAC e a contratada para a redação de documentos que justificaram a dispensa do procedimento de seleção interna e o empenho de R\$ 10 milhões para a Agência Nacional, provenientes do TED firmado pelo MTur com a Secom.

4) O direcionamento indevido trouxe algum tipo de **prejuízo** para o Ministério do Turismo?

Sim. Evidenciou-se que, em duas ações publicitárias, que totalizaram mais de R\$ 1 milhão os vídeos produzidos não foram utilizados pelo MTur. Em outra, o resultado evidenciado foi baixo, não condizente com o valor investido. Adicionalmente, verificaram-se irregularidades graves na produção de materiais publicitários, tais como indícios de fraude no procedimento para apresentação das propostas, não realização de sessão pública, produção por empresa que não atua efetivamente no mercado, fraude na cotação de preços e pagamento indevido por itens duplicados e serviços não prestados.

É importante pontuar que a remuneração de uma agência de publicidade é composta cumulativamente por: - Desconto padrão de agência: comissão decorrente da intermediação técnica que efetua em nome do anunciante junto aos veículos de comunicação; e - Honorários sobre produção: comissão pela supervisão de serviços de produção externa prestados por fornecedores especializados.

Ou seja, uma agência de publicidade somente será remunerada pela contratante caso seja a responsável por criar, produzir e/ou veicular determinada ação publicitária. No caso concreto, o direcionamento indevido garantiu, para a Agência Nacional, o valor de R\$ 479.253,74, em comissões nas ações publicitárias analisadas e, pelo menos, R\$ 1 milhão e meio de reais, na continuidade da campanha Turismo Interno, que se estendeu pelo primeiro semestre de 2019.

Consigna-se que o MTur, em resposta ao Relatório Preliminar, após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, não trouxe fatos novos substanciais que pudessem alterar os achados de auditoria, conforme detalhado no Anexo II do presente Relatório.

25. Todos esses questionamentos da CGU apontam para **violação dos princípios** da legalidade, moralidade, seleção da proposta mais vantajosa, eficiência, além de poderem configurar **fraude** à licitação e à execução contratual, conjuntamente com **ato de improbidade administrativa de gera prejuízo ao erário**, como dispõe a legislação.

26. A legislação sobre licitações e contratos traz em seu texto situações que configuram fraude à licitação:

Lei 8.666/1993

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

(...)

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

(...)

IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato:

Lei 14.133/2021

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

(...)

IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

(...)

Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal)

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante:

I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais;

(...)

IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido;

V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato:

27. *Ressalta-se também que os indícios de condutas irregulares atingem a Administração Pública, como também aquele que é contratado para fornecer o bem ou prestar o serviço, uma vez que há apontamentos de recebimentos para rotas inexistentes e superdimensionadas, tudo isso pode gerar futuras sanções ao envolvidos, conforme a legislação em vigor (grifou-se):*

Lei 8.443/1992

Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

28. *As condutas relacionadas ao pagamento e recebimento por serviços não prestados, conforme relatado pela CGU, também vão de encontro com a legislação em vigor e a jurisprudência deste Tribunal. Essa situação pode tornar, de modo injustificável, a contratação mais onerosa, podendo configurar fraude à licitação, como explanado acima, ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, permitindo que terceiros, no caso concreto, as empresas contratadas, enriqueçam ilicitamente, por receberem valores em relação a serviços que não foram prestados, conforme as leis:*

Lei 8.429/1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

29. *Apesar dessas informações presentes naquele relatório da CGU, as quais foram detalhadas anteriormente, não há informações, nos autos deste processo, sobre possíveis ações corretivas tomadas pelo MTur na execução do Contrato 34/2017, após ser cientificado desse relatório, a fim de corrigir falhas no controle, recompor prejuízos e responsabilizar os envolvidos, em razão de favorecimentos a empresa.*

30. *Outrossim, nada obstante se tenha conhecimento de ações de fiscalização, por parte da CGU, sobre o Contrato 34/2017, não se encontraram informações sobre possíveis auditorias,*



fiscalizações, ações de controle sobre os Contratos 62/2021, 30/2022, 53/2022 e 3/2023; firmados entre a Agência Nacional de Propaganda e o MIDR, o MDASFCF, a Secom e o MS, respectivamente, conforme detalhamento na Tabela 1 (item 6 desta instrução).

31. Diante dessa ausência informacional e documental, faz-se necessário realizar **diligência** ao **MTur**, a fim de que informe sobre possíveis ações corretivas tomadas, após ser cientificado desse relatório da CGU (peça 9), a fim de corrigir falhas no controle, recompor prejuízos e responsabilizar os envolvidos, enviando documentos que o comprove.
32. Ademais, resta saber se as irregularidades ocorridas na execução do Contrato 34/2017, entre MTur e a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda., apontadas pela CGU em seu relatório, se repetiram na execução dos certames e demais contratos citados na Tabela 1.
33. Por conseguinte, propor-se-á que seja realizada a **diligência** ao **MIDR**, ao **MDASFCF**, à **Secom** e ao **MS**, os quais firmaram os Contratos 62/2021, 30/2022, 53/2022 e 3/2023, respectivamente, com a Agência Nacional de Propaganda Ltda., para que informem se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito dos citados contratos, enviando os documentos pertinentes.
34. Ainda, propor-se-á também **solicitar** à **Controladoria-Geral da União** que informe, a título de colaboração, se possível, a respeito da existência de processos instaurados ou com previsão de serem instaurados, envolvendo os citados Contratos 62/2021, 30/2022, 53/2022 e 3/2023.

CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008.
36. Além disso, tendo em vista a ausência de informações para a decisão do mérito deste processo, serão propostos as **diligências** e o **compartilhamento de informações**, na forma detalhada na proposta de encaminhamento nesta instrução.
37. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

38. Não houve pedido de ingresso aos autos.
39. Não houve pedido de vista e/ou cópia.
40. Não houve pedido de sustentação oral.
41. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Em virtude do exposto, propõe-se:
 - a. **conhecer** da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008;
 - b. **diligenciar** o Ministério do Turismo (MTur), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 34/2017, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:



a) informe sobre possíveis ações corretivas tomadas, após ser cientificado do relatório da CGU (peça 9), a fim de corrigir falhas no controle, recompor prejuízos e responsabilizar os envolvidos, enviando documentos que comprovem tais informações;

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;

c. **diligenciar** o Ministério da Integração e Desenvolvimento o Regional (MIDR), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 62/2021, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

a) informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

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;

d. **diligenciar** o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDASFCF), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 30/2022, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

a) informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

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;

e. **diligenciar** a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 53/2022, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

a) informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

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;

f. **diligenciar** o Ministério da Saúde (MS), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 3/2023, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

a) informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

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;*

- g. **solicitar** à Controladoria-Geral da União que informe, a título de colaboração, se possível, no prazo de **quinze dias**, a respeito da existência de processos instaurados ou com previsão de serem instaurados, envolvendo contratações realizadas pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e pelo Ministério da Saúde, os quais firmaram os Contratos 62/2021, 30/2022, 53/2022 e 3/2023, respectivamente, com a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda., conforme detalhamento na Tabela 1 (item 6 desta instrução), encaminhando cópia de documentos e informações que entenderem pertinentes, mediante o instituto do compartilhamento de provas, sem prejuízo da manutenção do sigilo por parte desta Corte de Contas;
- h. **encaminhar** cópia da presente instrução ao Ministério do Turismo, ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e à Controladoria-Geral da União, de maneira a embasar as respostas às diligências e à solicitação de informações; e
- i. **comunicar** da decisão que vier a ser adotada à Deputada Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.”

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que fui sorteado relator dos presentes autos em 8/5/2025 (peça 14), mesma data em que recebi este processo em meu Gabinete.

2. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada a esta Casa pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em que a Deputada Adriana Ventura (Novo-SP), por meio do Requerimento 473/2023-CFFC (peça 4), solicita a realização de auditoria junto ao Ministério do Turismo (MTur); ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR); ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDASFCF), e à Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social (Secom), no tocante à celebração e à execução dos contratos firmados entre os órgãos públicos federais supracitados e a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda. (CNPJ 61.704.482/0001-55).

3. A Solicitação do Congresso Nacional pode ser conhecida, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

4. Na presente fase preliminar, verifico que a unidade técnica abordou, com bastante propriedade em sua minudente instrução (peça 10), cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, todas as questões necessárias ao saneamento do processo.



5. Sendo assim, acolho a proposta unânime da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, no sentido de realizar as diligências e requerimentos de informações, nos moldes sugeridos pela unidade técnica.
6. Por fim, faz-se necessário autorizar a prorrogação do prazo para atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional, por 180 dias.
7. 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 14 de maio de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1099/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.887/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada a esta Casa pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados na qual se requer a realização de auditoria junto ao Ministério do Turismo (MTur); ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR); ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDASFCF), e à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), no tocante à celebração e à execução dos contratos firmados entre os órgãos públicos federais supracitados e a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda.

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

9.1. com fulcro nos art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008, conhecer da Solicitação do Congresso Nacional em análise;

9.2. diligenciar o Ministério do Turismo (MTur) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 34/2017, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.2.1. informe sobre possíveis ações corretivas tomadas, após ser cientificado do relatório da Controladoria-Geral da União (CGU), a fim de corrigir falhas no controle, recompor prejuízos e responsabilizar os envolvidos, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.2.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.2.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;



9.3. diligenciar o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 62/2021, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.3.1. informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.3.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.3.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.4. diligenciar o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDASFCF) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 30/2022, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.4.1. informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.4.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.4.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.5. diligenciar a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 53/2022, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.5.1. informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.5.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.5.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.6. diligenciar o Ministério da Saúde (MS) para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos referentes ao Contrato 3/2023, firmado com a Agência Nacional de Propaganda Ltda.:

9.6.1. informe se houve alguma ação de fiscalização interna no âmbito do citado contrato, enviando documentos que comprovem tais informações;

9.6.2. demais informações que julgar necessárias; e

9.6.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

9.7. solicitar à Controladoria-Geral da União que informe, no prazo de quinze dias, a respeito da existência de processos instaurados ou com previsão de serem instaurados, envolvendo contratações realizadas pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e pelo Ministério da Saúde, os quais firmaram os Contratos 62/2021, 30/2022, 53/2022 e 3/2023, respectivamente, com a empresa Agência Nacional de Propaganda Ltda., encaminhando cópia de documentos e informações que entenderem pertinentes, mediante o instituto do compartilhamento de provas, sem prejuízo da manutenção do sigilo por parte desta Corte de Contas;

9.8. encaminhar cópia da instrução à peça 10 dos presentes autos ao Ministério do Turismo, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e à Controladoria-Geral da União, de maneira a embasar as respostas às diligências e à solicitação de informações;

9.9. prorrogar, excepcionalmente, por 180 dias, o prazo para atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional;



9.10. dar ciência sobre o presente Acórdão à Deputada Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1099-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 I – CLASSE VII – Plenário

TC 022.152/2024-5

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Codevasf – Superintendência Regional de Bom Jesus da Lapa/BA - 2ª SR.

Interessada: Lib Power Ltda. (47.915.410/0001-26).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE KITS APÍCOLAS PELA CODEVASF. INABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE. POSTERIOR ANULAÇÃO DA HOMOLOGAÇÃO E RETORNO À FASE DE JULGAMENTO. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DA PROPOSTA POR ADOÇÃO DE CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO DE ITENS INDIVIDUAIS, EM DESACORDO COM O EDITAL, QUE PREVIA JULGAMENTO POR GRUPO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO ATO DE DESCLASSIFICAÇÃO. RETOMADA DA ANÁLISE DAS PROPOSTAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 58), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peça 59):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90006/2024, sob a responsabilidade de Superintendência Regional da Codevasf em Bom Jesus da Lapa/BA - 2ª SR (Codevasf/BA - 2ª SR), com valor estimado de R\$ 4.964.397,00, cujo objeto é o fornecimento, carga, transporte e descarga de equipamentos e materiais diversos para composição de kits apícolas, visando o atendimento de demandas na área de atuação da Codevasf, no estado da Bahia, sob jurisdição da 2ª Superintendência Regional (peça 3, p. 1).
2. O Pregão em análise é regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e regulamento próprio da entidade e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.
3. Informações adicionais sobre o certame:
 - a) Situação: homologado (peça 35).
 - b) Valor homologado: Grupo 1 - R\$ 2.042.699,50 (peça 36, p. 31 e 32); Grupo 2 - R\$ 1.010.492,00 (peça 38, p. 1 e 2); Grupo 3 - R\$ 586.332,00 (peça 38, p. 3 e 4); Grupo 4 - R\$ 75.900,00 (peça 37, p. 25 e 26); Grupo 5 - R\$ 72.178,00 (peça 38, p. 5 e 6); Grupo 6 - R\$ 65.048,00 (peça 38, p. 7 e 8); Valor total – R\$ 3.852.649,50.
 - c) Resultado do PE 90006/2024 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 9/12/2024 (peça 56).
 - d) Foram assinadas e publicadas as atas de registro de preços referentes ao Grupo 1, de n. 90043/2024, e ao Grupo IV, de n. 90044/2024, ambas com vigência de 13/9/2024 a 13/9/2025 (peça 57).
 - e) A Codevasf informou que foram empenhados recursos para aquisição de 57 kits de apicultura, com base na Ata de Registro de Preços do Grupo 1. O fornecimento dos kits está previsto para os dias 20 e 31/3/2025 (peça 52, p. 6 e 12).

HISTÓRICO

4. A representante alegou, em suma, que foi inabilitada nos Grupos 1 e 4 do PE 90006/2024, em razão de ocorrências impeditivas indiretas, sem que lhe tenha sido oportunizado, em sede de diligência, espaço para apresentar suas alegações, em afronta ao art. 29 da Instrução Normativa Seges/MPOG 3/2018, que informa ser necessária a convocação do fornecedor para manifestação previamente à sua desclassificação em razão da existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas (peça 1).
5. Após análise inicial a unidade técnica entendeu estar configurado o pressuposto da plausibilidade jurídica nos argumentos trazidos na representação, com indícios de ocorrência da seguinte irregularidade no certame realizado pela Codevasf (peça 23):
 - a) Inabilitação da empresa CMC do Brasil Ltda., nos Grupos 1 e 4 do PE 90006/2024, em razão de Ocorrências Impeditivas Indiretas, sem a realização de diligência para verificar se, efetivamente, a licitante tentava burlar punições de suspensão do direito de licitar com a administração pública, impostas à empresa Porto Cruz Comércio Importação e Exportação Ltda., atual S.C. Brasil Ltda., cujo vínculo está apontado no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas do Sicaf, o que afronta o art. 66 do Regulamento Interno de Licitações da Codevasf, bem como os itens 10.1.2.1 e 10.1.2.3 do edital do PE 90006/2024.
6. Entendeu ainda não haver elementos suficientes nos autos para a conclusão acerca dos pressupostos do perigo da demora e do perigo da demora reverso, motivo pelo qual propôs a realização de oitiva prévia, nos termos descritos na instrução à peça 23, p. 6 e 7.

7. Por meio do despacho à peça 25, o Ministro Relator conheceu da presente representação e determinou a realização da oitiva prévia nos termos propostos pela unidade técnica.
8. Em resposta à oitiva prévia, a Codevasf, basicamente, reconheceu a ocorrência da irregularidade relatada acima, anulou a homologação realizada, e retornou o PE 90006/2024 à fase de julgamento das propostas, tendo reintegrado a CMC do Brasil ao certame, após a realização de diligências.
9. Retomado o julgamento das propostas, a pregoeira solicitou à CMC do Brasil Ltda. que apresentasse sua proposta ajustada ao seu último lance apresentado no certame, alertando-a, de que como foi vencedora dos Grupos 1 (de concorrência ampla) e 4 (reservado às micro e pequenas empresas), os valores deveriam ser unificados, prevalecendo o menor valor conforme disposto no item 8.20.2 do edital licitatório, que informa que, se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço (peça 3, p. 24).
10. Após a convocação, a empresa CMC do Brasil não apresentou sua proposta ajustada, motivo pelo qual foi desclassificada do certame.
11. Ocorre que analisando o processo de retomada do certame a unidade técnica verificou lacunas e indícios de irregularidades nas decisões adotadas na licitação, conforme detalhado no tópico ‘Outras Considerações’, que consta da instrução à peça 38, p. 5-8.
12. Em primeiro lugar, a desclassificação das propostas da CMC do Brasil nos dois grupos, em princípio, não se afigurou correta, uma vez que a desclassificação deveria ter ocorrido apenas no grupo com o maior preço unitário (G4), em que houve a recusa injustificável da licitante em ajustar sua proposta com o menor preço do outro grupo.
13. Em segundo lugar, não restou claro se a Codevasf exigiu o ajuste das propostas nos dois grupos reduzindo os preços sempre pelo menor preço de cada item, tenha ele sido ofertado em lance do Grupo 1 (cota principal) ou do Grupo 4 (cota reservada). Esse critério exigido, de redução dos preços nos dois grupos, sempre pelo menor preço de cada item, não pareceu correto, uma vez que o critério de julgamento adotado foi o de menor preço por grupo (item 1.1.2. do Edital – peça 3, p. 12). Assim, entendeu-se que o correto, mantendo-se o equilíbrio das propostas, seria solicitar apenas o ajuste da proposta que tem o maior preço do grupo com os preços da proposta do outro grupo com o menor preço, que se afigura a melhor interpretação do art. 8º, § 3º, do Decreto 8.358/2015.
14. Em terceiro lugar, não constava nos autos informação acerca da autuação de processo administrativo para apurar a falta da CMC do Brasil, pois a negativa da empresa em apresentar sua proposta ajustada implicou na desistência da proposta, que está vedada pelo item 9.7.a, do edital do PE 90006/2024, que informa que após a apresentação da proposta não cabe desistência, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pelo agente de contratação (peça 3, p. 28). Configura ainda infração prevista no art. 84, inc. II, da Lei 13.303/2016 e art. 5º, inc. IV, ‘a’, da Lei 12.846/2013 c/c o art. 94 da Lei 13.303/2016.
15. Foi, então, proposto o indeferimento da medida cautelar pleiteada, a realização de oitivas da Codevasf e da empresa Lib Power Ltda., e de diligência e construção participativa junto à representada, nos termos dispostos na proposta de encaminhamento que consta na instrução à peça 38, p. 9 e 10.
16. Por meio do despacho à peça 41, o Ministro Relator anuiu ao entendimento da unidade técnica e determinou a realização das referidas medidas propostas, todavia não se pronunciou quanto ao pedido de medida cautelar.
17. Promovidas as medidas preliminares alvitadas, quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta unidade técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

1.1. Exame das oitivas realizadas:

18. Foram encaminhados ofícios de oitiva, diligência e para comentários do gestor, à Unidade

Jurisditionada, datados de 12/2/2025 (peças 43 a 48), e de oitiva à sociedade empresarial Lib Power Ltda. (peças 49 e 50) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 51 e 52, e a sociedade empresarial Lib Power Ltda os documentos acostados às peças 53 e 54. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 52.2.a: desclassificação da proposta da empresa CMC do Brasil Ltda. no grupo 1, haja vista que a empresa deveria ter sua proposta desclassificada apenas em relação ao grupo 4, no qual se negou a reduzir o preço ofertado inicialmente, aceitando-se a proposta do grupo que apresentava o menor preço, qual seja o grupo 1.

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 52, p. 1-5):

19. A equipe de licitação buscou negociação e ajuste via e-mail, e três vezes pelo sistema ComprasNet, visando igualar os valores unitários em cada grupo, haja vista que os itens do Grupo 1, são os mesmos do Grupo 4, pois estes se referem a cotas do Grupo 1 (apresenta quadros comparativos de valores à peça 52, p. 2 e 3).

20. O entendimento técnico do agente de contratação/pregoeiro e equipe de apoio é de que se uma licitante for vencedora no grupo principal, e também na sua cota correspondente, quando há divergências de preços os mesmos devem ser igualados pelo menor preço, pois a empresa irá fornecer os mesmos itens pela mesma Ordem de Fornecimento, essa emitida de forma global.

21. Mesmo tomando ciência das notificações a licitante CMC do Brasil recusou-se a ajustar sua proposta aos menores valores ofertados nos itens dos grupos 1 e 4, constatando-se que a licitante abandonou o certame, motivo pelo qual teve suas propostas desclassificadas.

Manifestação da Lib Power (peça 53):

22. O termo de Referência do Edital do PE 90006/2024 estabelece, em seu item 1.1.3, que se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.

23. Considerando que a empresa CMC do Brasil anuiu expressamente às condições do certame, não cabe agora contestar as regras editalícias (peça 53, p. 1-5).

24. Alega, adicionalmente, que a CMC do Brasil não atende ao item 9.3 do Edital que solicita que o licitante apresente em seu contrato social o capital social mínimo maior ou igual a 10% do valor estimado para cada grupo da licitação em que for participar, e, tampouco, ao 10.3.a4.4 do edital, que informa que no contrato social 'deverá estar contemplado, dentre os objetos sociais, a execução de atividades da mesma natureza ou compatíveis com o objeto da licitação', haja vista que a empresa CMC do Brasil não apresenta em seus objetos sociais atividade para o fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) (peça 53, p. 3 e 4).

Análise:

25. Inicialmente cabe ressaltar que as alegações feitas pela Lib Power, de descumprimento, por parte da CMC do Brasil, dos itens 9.3 e 10.3.a4.4, do edital do PE 90003/2024, nada tem a ver com as irregularidades apuradas no presente processo, e que motivaram as oitivas realizadas, e não serão objeto de análise, haja vista que não compete ao TCU atuar como mera instância revisora de atos praticados pela equipe de contratação em processos licitatórios:

Ademais, convém lembrar que o TCU não constitui instância revisora de ato praticado pelo pregoeiro ou comissão de licitação, não devendo, em regra, ser acionado para substituir o exercício da função de comissão de licitação ou de pregoeiro em litígios sobre a adequação, ou não, do mérito dos documentos apresentados pelos licitantes a título de qualificação (Acórdão 167/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, e 3575/2017-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto André de Carvalho), especialmente quando não há indícios de que os procedimentos

questionados pelo representante tenham ensejado prejuízos ao Erário, razão pela qual não se justifica a alocação dos limitados meios fiscalizatórios do TCU com vistas à apuração dos fatos trazidos à colação pelo representante (Acórdãos 10740/2021-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar, e 609/2020-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto André de Carvalho). 25. Em função do exposto, considera-se que não há plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

Acórdão 2317/2024-TCU– Plenário–Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman

26. De qualquer forma, em uma análise perfunctória da última alteração contratual da empresa CMC do Brasil Ltda. (peça 15), não parece ter plausibilidade as alegações feitas pela Lib Power, seja em relação ao capital social mínimo, seja em relação ao objeto social da empresa, que inclui a fabricação e o comércio de máquinas, aparelhos e equipamentos para uso agropecuário.

27. Dito isto, passa-se a analisar a desclassificação da proposta da empresa CMC do Brasil Ltda. no grupo 1 do PE 90006/2024, à luz dos novos documentos e informações apresentados em resposta às oitivas e diligências.

28. Após retornar à fase de julgamento das propostas, considerando que a empresa CMC do Brasil apresentou a melhor proposta para o Grupo 1, e para o Grupo 4, que é cota reservada do Grupo 1, para ME e EPP, a Codevasf exigiu que a licitante reduzisse o valor de suas propostas ao menor preço apresentado, conforme determina o item 8.20.1, do edital do PE 90006/2024, que reproduz o comando do Decreto 8.538/2015, que informa que, se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço (peça 3, p. 24).

29. Neste contexto, conforme confirmado nas respostas à oitiva e diligência, o pregoeiro passou a exigir que a CMC do Brasil ajustasse as suas propostas de forma a contemplar sempre o menor preço por item apresentado nas propostas dos Grupo 1 e 4. Assim caso o item 1 tivesse o menor preço no Grupo 1, as duas propostas deveriam ser ajustadas pelo preço do item previsto neste grupo, caso o menor preço do item estivesse contemplado no grupo 4, as duas propostas deveriam ser ajustadas pelo preço do item previsto no Grupo 4, e assim por diante.

30. Segue abaixo tabela com os lances de cada item em ambos os grupos, sendo destacado em negrito os menores lances para cada item:

Tabela 1

	grupo 1			grupo 4		
	valor unit	quantidade	total	valor unit	quantidade	total
Cera de Abelha	52,50	4750	249.375,00	62,00	250	15.500,00
Colmeia	210,00	4750	997.500,00	200,90	250	50.225,00
Fumigador	135,90	475	64.552,50	195,20	25	4.880,00
Macacão	136,40	950	129.580,00	149,90	50	7.495,00
Luva de segurança	20,65	950	19.617,50	20,65	50	1.032,50
Bota de segurança	37,65	950	35.767,50	40,65	50	2.032,50
Total			1.496.392,50			81.165,00

Fonte: relatórios de julgamento dos grupos 1 e 4 do PE 90006/2024 (peças 36 e 37)

31. Seguindo o raciocínio adotado pela equipe de contratação, passou-se a demandar da CMC do Brasil que ajustasse as suas propostas da seguinte forma:

Tabela 2

	grupo 1			grupo 4		
	valor unit.	quantidade	total	valor unit.	quantidade	total

Cera de Abelha	52,50	4750	249.375,00	52,50	250	13.125,00
Colmeia	200,90	4750	954.275,00	200,90	250	50.225,00
Fumigador	135,90	475	64.552,50	135,90	25	3.397,50
Macacão	136,40	950	129.580,00	136,40	50	6.820,00
Luva de segurança	20,65	950	19.617,50	20,65	50	1.032,50
Bota de segurança	37,65	950	35.767,50	37,65	50	1.882,50
Total			1.323.716,08			76.482,50

32. Ocorre que tal exigência não se afigura razoável, pois, conforme relatado na instrução à peça 38, não parece fazer sentido a redução dos preços nos dois grupos, sempre pelo menor preço de cada item, uma vez que o critério de julgamento adotado foi o de menor preço por grupo (item 1.1.2. do Edital – peça 3, p. 12). É natural que, na estratégia das propostas, no momento dos lances, ocorra a redução maior de alguns itens, mas o preço considerado pelo licitante é o preço total do grupo.

33. Percebe-se que, ao adotar tal procedimento, a equipe de contratação passou a exigir da licitante a apresentação de novas propostas, diferentes das apresentadas por ela no certame, o que, por certo não é correto, pois ao assim proceder, a equipe de contratação demandou da empresa, de forma compulsória, uma proposta que não foi por ela ofertada.

34. Por certo que um licitante, ao participar de um certame, efetua a ponderação dos custos dos serviços e bens a serem prestados e fornecidos, e com base nesse estudo apresenta sua proposta de preços, de acordo com o equilíbrio econômico e financeiro que entender pertinente e viável ao seu negócio.

35. A equação econômico-financeira delinea-se a partir da elaboração do ato convocatório, porém, a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada. Neste sentido cita-se trecho do voto condutor do Acórdão 167/2017-TCU-Plenário, Min. Rel. Benjamin Zymler:

‘O equilíbrio econômico-financeiro do contrato também deve ser sempre analisado na data de apresentação das propostas, conforme expresso no art. 37, inciso XXI, do texto constitucional, ao disciplinar a manutenção das ‘condições efetivas da proposta’. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho, em sua obra ‘Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos’, 11ª edição (grifo meu):

‘A equação econômico-financeira delinea-se a partir da elaboração do ato convocatório. Porém, a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada. Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela constante. A partir de então essa equação está protegida e assegurada pelo Direito’.

36. Assim, exigir que a licitante apresente, obrigatoriamente, uma nova proposta, diversa das apresentadas no certame, para os dois grupos, implica na ruptura do equilíbrio econômico-financeiro da proposta vencedora da licitação.

37. Neste contexto, a exigência do pregoeiro para que a empresa ajustasse os preços dos itens individualmente, utilizando os menores valores apresentados em cada lote, contrariou o princípio de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da proposta, pois quando a licitação é realizada por lote, a proposta deve ser analisada como um todo, e não é permitido exigir que a empresa altere o valor de itens individualmente, especialmente quando isso implica em apresentar uma nova proposta, diversa da originalmente ofertada na fase de lances.

38. O Decreto 8.538/2015, em seu art. 8º, § 3º, estabelece que, na fase de negociação, o pregoeiro deve buscar a redução dos preços ofertados no grupo que apresentar as condições menos vantajosas para a administração, mas isso deve ser feito respeitando o equilíbrio econômico-financeiro da melhor proposta apresentada pela licitante, que no caso foi feita por lote. Conforme já mencionado,

a exigência de ajuste dos preços dos itens individualmente, utilizando os menores valores apresentados em cada lote, pode ser considerada uma violação a esse princípio, pois força a empresa a apresentar uma nova proposta, diferente da que foi por ela ofertada anteriormente.

39. Assim, o pregoeiro deveria ter exigido da CMC do Brasil o ajuste de preços apenas no lote menos vantajoso, adequando-o às condições do lote mais vantajoso, mantendo-se as condições ofertadas para este último, sem qualquer modificação, de forma a preservar a proposta apresentada pela empresa.

40. No caso concreto, observou-se que a proposta com melhor preço foi a do grupo 1 (cota principal). Sendo assim, o licitante deveria ajustar apenas a proposta do grupo 4 (cota reservada) com os seguintes preços finais:

Tabela 3

	grupo 4		
	valor unit	quantidade	Total
Cera de Abelha	52,50	250	13.125,00
Colmeia	210,00	250	52.500,00
Fumigador	135,90	25	3.397,50
Macacão	136,40	50	6.820,00
Luva de segurança	20,65	50	1.032,50
Bota de segurança	37,65	50	1.882,50
total			78.757,50

Fonte: relatórios de julgamento dos grupos 1 e 4 do PE 90006/2024 (peças 36 e 37)

41. Entende-se, portanto, irregular o procedimento adotado pela equipe de contratação, ao exigir que a CMC do Brasil ajustasse as suas propostas de forma a contemplar sempre o menor preço por item apresentado nas propostas dos Grupo 1 e 4, demandado a apresentação obrigatória de propostas não apresentadas anteriormente pela licitante no certame, maculando de ilicitude a consequente desclassificação das propostas apresentadas pela CMC do Brasil, em ambos os lotes.

42. Vale ressaltar, que ainda que licitante não ajustasse as condições do grupo 4, deveria o pregoeiro ter classificado a proposta do Grupo 1, posto que a mais vantajosa apresentada na fase de lances.

43. Sendo assim, configura-se irregular a conduta do pregoeiro ao desclassificar a proposta da representante no Grupo 1, ressaltando-se que houve a adjudicação do referido grupo à licitante com proposta bem superior (R\$ 2.042.699,50 – peça 36, p. 32) em relação à proposta da representante (R\$ 1.496.392,50 - peça 36, p. 2), em afronta aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, constantes do art. 31 da Lei 13.303/2016.

44. Quanto às suspeitas de que a conduta da CMC do Brasil no PE 90006/2024 poderia se enquadrar como infração ao art. 84, inc. II, da Lei 13.303/2016 e art. 5º, inc. IV, 'a', da Lei 12.846/2013 c/c o art. 94 da Lei 13.303/2016, os elementos que constam nos autos permitem inferir que a ausência de manifestação da licitante, em resposta aos pedidos de ajustes feitos pela pregoeira, não pode ser considerada desistência indevida das propostas apresentadas, mas inconformismo com as exigências impróprias do pregoeiro, de que empresa apresentasse, obrigatoriamente, novas propostas, diversas das condições anteriormente ofertadas.

45. Ademais, conforme relatado acima, a empresa não estava obrigada a efetuar qualquer modificação na proposta apresentada para o Grupo 1, posto que esta já apresentava as condições mais vantajosas para a contratante.

46. Neste contexto, cabe determinar à Codevasf que anule o ato de desclassificação da proposta apresentada pela empresa CMC do Brasil Ltda., para o do Grupo 1 do PE 90006/2024, e de todos os atos dele consequentes (adjudicação, homologação, celebração da ARP 90043/2024), e retorne à fase de julgamento das propostas, dando regular andamento ao certame.

47. Caso a licitante se recuse a seguir no certame e não apresente sua proposta ajustada ao valor por ela ofertado para o Grupo 1, de R\$ 1.496.392,50 (peça 36, p. 2), instaure processo administrativo, com vistas a apurar a conduta da CMC do Brasil Ltda. diante da desistência de sua proposta apresentada para o referido grupo, o que pode configurar infração prevista no art. 84, inc. II, da Lei 13.303/2016 e art. 5º, inc. IV, 'a', da Lei 12.846/2013 c/c o art. 94 da Lei 13.303/2016, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 316/2024-TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Sherman).

48. No que se refere ao Grupo 4, considerando que a CMC do Brasil não apresentou qualquer manifestação no sentido de ajustar a sua proposta, considerando que a licitante declarada vencedora, após negociação, apresentou uma proposta no valor de R\$ 75.900,00 (peça 56, p. 1), preço mais vantajoso que a da proposta apresentada pela CMC, que deveria montar em R\$ 78.757,50, após os ajustes (ver tabela 3), entende-se que a medida que melhor atende ao interesse público, e mais se adequa aos princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência, haja vista os custos e o tempo dispendidos com a anulação dos atos de homologação, adjudicação e habilitação do PE 90006/2024, e o consequente retorno à fase de julgamento das propostas, é a convalidação dos atos praticados, em especial da assinatura da ARP 90044/2024, decorrente do Grupo 4, do PE 90006/2024 (peça 57, p. 14-26), conforme autorizam o art. 62 da Lei 13.303/2016 e o art. 55 da Lei 9.784/1999.

49. Em relação à aquisição de 57 kits apícolas com base na ARP 90043/2024, decorrente do Grupo 1, do PE 90006/2024, considerando a necessidade de empenho dos recursos antes do encerramento do exercício 2024, haja vista o risco iminente de a entidade perdê-los, em decorrência do princípio da anualidade orçamentária, considerando que a entidade não havia sido notificada acerca da irregularidade tratada neste tópico, verifica-se no caso concreto circunstâncias práticas que podem ter limitado ou condicionado as decisões do gestor, motivo pelo qual não será proposta qualquer medida de anulação da referida contratação, em prestígio aos arts. 22 a 24 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb). Ressalta-se que parte dos itens já foram entregues, e o restante será entregue no próximo dia 31/3/2025 (peça 52, p. 12), e não há indícios de irregularidade na aquisição.

1.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações (peça 52, p. 6-12):

50. A Codevasf está disposta a reparar os indícios de irregularidades de forma a não repetir os erros, caso seja de fato o entendimento do TCU, mesmo após as explicações apresentadas na resposta à oitiva.

51. Após acatar todas as propostas de encaminhamento do Ofício 46386/2024-TCU/Seproc (ofício de oitiva prévia à peça 26), a Codevasf subentendeu que as irregularidades estivessem sanadas, dando andamento ao certame, com o retorno à fase de julgamento das propostas.

52. Após notificada, a CMC do Brasil não encaminhou a proposta readequada para os Grupos 1 e 4, conforme previsto no item 9.3 do Edital, bem como, não atendeu aos pedidos de negociação no chat e, anterior a isso, o e-mail comunicando a necessidade.

53. O entendimento da equipe de licitação é de que a empresa não demonstrou interesse em continuar no certame, por isso foi desclassificada.

54. Em função disso, foram convocadas as licitantes subsequentes, tanto para o Grupo 1, Lib Power (CNPJ: 47.915.410/0001-26), e Grupo 4, Carlos Jorge M da Silva Junior (CNPJ: 17.601.876/0001-96), que foram declaradas vencedoras dos respectivos lotes. Dessa forma caminhou-se para o encerramento do certame.

55. Informa, ainda, que pautada no princípio da anualidade orçamentária, a Codevasf tinha que emitir o empenho dos recursos orçamentários disponíveis visando não perder prazo de execução orçamentária, antes do encerramento do exercício 2024, motivo pelo qual empenhou o valor referente a 57 kits apícolas com base na ARP do Grupo 1, de n. 90043/2024, por meio da Ordem de Fornecimento 2.0116/2024.

56. Reforça que o atendimento às propostas demandadas no ofício de oitiva prévia seria suficiente à



normalização dos fatos apurados, e que o certame seguiria normalmente até a contratação das licitantes vencedoras, tanto que o recebimento do segundo ofício, para comentários do gestor, pela equipe técnica da Codevasf, em 13/2/2025, ocorreu de forma inesperada (Ofício 3785/2025-TCU/Seproc– peça 45).

Análise:

57. A Codevasf não apresentou as possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pela entidade para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, tampouco apresentou os possíveis impactos de o TCU determinar que a entidade anule os atos de adjudicação e homologação do Grupo 1 do PE 90006/2024, e retorne à fase de julgamento das propostas, classificando a proposta apresentada pela empresa CMC do Brasil Ltda., mais vantajosa para a Codevasf.

58. Informou, no entanto, estar disposta a reparar as irregularidades detectadas no PE 90006/2024, de forma a não repetir os erros, caso este seja o entendimento do TCU.

59. Os relatos apresentados pela Codevasf serão considerados na manifestação de mérito deste processo.

I.3. Exame da diligência realizada

Item 52.4.a: informe se foi instaurado processo administrativo, com vistas a apurar a conduta da licitante CMC do Brasil Ltda. diante da desistência de suas propostas no âmbito do PE 90006/2024, o que pode configurar infração prevista no art. 84, inc. II, da Lei 13.303/2016 e art. 5º, inc. IV, ‘a’, da Lei 12.846/2013 c/c o art. 94 da Lei 13.303/2016, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 316/2024-TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Sherman).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 52, p. 13):

60. Não foi instaurado processo administrativo, porém será iniciado.

Análise:

61. Item da diligência atendido. A informação apresentada será considerada na análise do mérito deste processo.

Item 52.4.b: informe se, ao convocar a licitante CMC do Brasil Ltda. para ajustes das propostas ao lance final, solicitou o ajuste das propostas nos dois grupos (1 e 4) reduzindo os preços sempre pelo menor preço de cada item, tenha ele sido ofertado em lance do grupo 1 (cota principal) ou do grupo 4 (cota reservada), ou se solicitou apenas o ajuste da proposta que tem o maior preço do grupo, no caso o grupo 4, com os preços da proposta do outro grupo com o menor preço (grupo 1).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 52, p. 13):

62. Foi solicitado o ajuste das propostas para os dois Grupos (I e IV) reduzindo os preços sempre pelo menor preço de cada item, conforme preconiza o item 8.20.2 do edital.

Análise:

63. Item da diligência atendido. A informação apresentada será considerada na análise do mérito deste processo.

CONCLUSÃO

64. 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.

65. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

66. Será proposta, portanto, a realização de determinação à Codevasf na forma descrita nesta instrução.



67. Quanto ao pedido de **medida cautelar**, ante a proposta de mérito, será renovada a proposta de seu **indeferimento** constante da instrução de peça 38.

68. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada uma vez que está sendo proposta a manutenção da aquisição dos 57 kits apícolas contratados por meio da ARP 90043/2024, bem como da validade da ARP 90044/2024, o que assegurará à Codevasf o fornecimento dos referidos kits até a conclusão do julgamento do Grupo 1 do PE 90006/2024, e a publicação da consequente ARP.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

69. Não houve pedido de ingresso aos autos.

70. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

71. Não houve pedido de sustentação oral.

72. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Em virtude do exposto, propõe-se:

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

73.2. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

73.3. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

73.4. **determinar** à Superintendência Regional de Bom Jesus da Lapa/BA – 2ª SR (Codevasf/BA - 2ª SR), com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) anule o ato de desclassificação da proposta apresentada pela empresa CMC do Brasil Ltda., para o do grupo 1 do PE 90006/2024, e de todos os atos dele consequentes (adjudicação, homologação, celebração da ARP 90043/2024), e retorne à fase de julgamento das propostas, dando regular andamento ao certame, em razão da seguinte irregularidade:

a.1) desclassificação da proposta da empresa CMC do Brasil Ltda. no grupo 1, haja vista que a empresa deveria ter sua proposta desclassificada apenas em relação ao grupo 4, no qual se negou a reduzir o preço ofertado inicialmente, aceitando-se a proposta do grupo que apresentava o menor preço, qual seja o grupo 1, o que atenta contra os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016; e

b) caso a licitante se recuse a seguir no certame e não apresente sua proposta ajustada ao valor por ela ofertado para o Grupo 1, de R\$ 1.496.392,50, de forma injustificada, instaure processo administrativo, com vistas a apurar a conduta da CMC do Brasil Ltda. diante da desistência de sua proposta apresentada para o referido grupo, o que pode configurar infração prevista no art. 84, inc. II, da Lei 13.303/2016 e art. 5º, inc. IV, 'a', da Lei 12.846/2013 c/c o art. 94 da Lei 13.303/2016, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 316/2024-TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Sherman);

73.5. **informar** à Superintendência Regional de Bom Jesus da Lapa/BA – 2ª SR (Codevasf/BA – 2ª SR), ao representante e à sociedade empresária Lib Power Ltda. (CNPJ 47.915.410/0001-26) 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;

73.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore o item 73.4 supra.”



É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação da licitante CMC do Brasil Ltda. sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90006/2024, conduzido pela Superintendência Regional da Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba) em Bom Jesus da Lapa/BA. O certame visa ao fornecimento, transporte e descarga de equipamentos e materiais para kits apícolas, com valor estimado em R\$ 4.964.397,00.

2. O pregão foi homologado por R\$ 3.852.649,50, divididos entre seis grupos: Grupo 1 (R\$ 2.042.699,50); Grupo 2 (R\$ 1.010.492,00); Grupo 3 (R\$ 586.332,00); Grupo 4 (R\$ 75.900,00); Grupo 5 (R\$ 72.178,00); e Grupo 6 (R\$ 65.048,00), tendo sido publicadas as atas de registro de preços dos Grupos 1 e 4, com vigência de 13/9/2024 a 13/9/2025.
3. A representante alega ter sido inabilitada nos Grupos 1 e 4, sem direito à defesa, em violação ao art. 29 da Instrução Normativa Seges/MPOG 3/2018. Segundo a empresa, a inabilitação se baseou em ocorrências impeditivas indiretas registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), sem a realização de diligência para verificar eventual tentativa de burla a sanções impostas a outra licitante.
4. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) entendeu haver plausibilidade jurídica nos argumentos apresentados pela CMC, com indícios de inabilitação irregular, sem diligência prévia, contrariando o art. 66 do Regulamento Interno de Licitações da Codevasf e os subitens 10.1.2.1 e 10.1.2.3 do edital.
5. Por meio do despacho à peça 25, conheci da representação e determinei a oitiva prévia da Codevasf.
6. A estatal reconheceu a irregularidade e informou ter anulado a homologação do certame, fazendo-o retornar à fase de julgamento das propostas e reintegrando a empresa ao processo licitatório após diligências.
7. Ao analisar a resposta da companhia, a AudContratações constatou que, após retomar o julgamento, o pregoeiro exigiu, inadequadamente, que a CMC do Brasil ajustasse os preços dos itens individualmente nos Grupos 1 e 4, em que fora vencedora, adotando o menor valor apresentado para cada item, independentemente do grupo em que o menor preço fosse encontrado; contudo, a empresa não apresentou proposta ajustada, conforme solicitado, resultando em sua desclassificação.
8. Segundo a unidade instrutora, esse método contrariou o critério de julgamento por grupo do edital, que previa a análise pelo menor preço global de cada **grupo**, e não por **itens** individualizados. A conduta correta, sob seu ponto de vista, seria ajustar apenas o grupo cujo preço global fosse mais elevado (Grupo 4), adequando-o ao preço global mais vantajoso do Grupo 1.
9. Após as diligências e oitivas autorizadas pelo despacho à peça 41 para apurar esse novo fato, a AudContratações conclui que o procedimento adotado violou o princípio do equilíbrio econômico-financeiro das propostas; dessa forma, propõe a anulação da desclassificação da CMC do Brasil Ltda. para o Grupo 1 e dos atos subsequentes, com a volta da licitação à fase de julgamento das propostas.
10. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.



11. Inicialmente, registro que a representação deve ser conhecida, pois preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU.
12. No mérito, corroboro a proposta da unidade instrutora, adotando os seus fundamentos como razões de decidir.
13. Os Grupos 1 e 4 envolvem os mesmos itens do kit apícola, diferenciando-se apenas pela quantidade e finalidade: o Grupo 1 refere-se à cota principal e o Grupo 4 à cota reservada de 5% para microempresas e empresas de pequeno porte, conforme o Decreto 8.538/2015. A representante ofertou os seguintes preços:

Item	Grupo 1 (Cota Principal)	QTDE.	Grupo 4 (Cota Reservada)	QTDE.
Cera de Abelha	R\$ 52,50	4.750	R\$ 62,00	250
Colmeia	R\$ 210,00	4.750	R\$ 200,90	250
Fumigador	R\$ 135,90	475	R\$ 195,20	25
Macacão	R\$ 136,40	950	R\$ 149,90	50
Luva de Segurança	R\$ 20,65	950	R\$ 20,65	50
Bota de Segurança	R\$ 37,65	950	R\$ 40,65	50
Total	R\$ 1.496.392,50		R\$ 81.165,00	

14. O edital previa que, caso uma empresa vencesse em ambos os grupos, a contratação deveria ocorrer pelo menor preço ofertado, conforme a seguinte cláusula:
 “8.20.2. Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.”
15. Com base na mencionada disposição, a Comissão de Contratação da Codevasf entendeu que os preços dos itens nos Grupos 1 e 4 deveriam ser ajustados para corresponder ao menor valor cotado para cada item, considerando que se tratava dos mesmos produtos e seriam fornecidos por meio de uma única ordem.
16. Contudo, essa exigência viola o princípio do equilíbrio econômico-financeiro da proposta, implícito no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que exige respeito às condições ofertadas pelo licitante. No caso, como o certame foi realizado por lote, o julgamento deveria considerar o preço global dos grupos, e não os preços individualizados por item.
17. Ao exigir o ajuste dos preços unitários, em ambos os grupos, pelo menor preço de cada item, o pregoeiro desconsiderou o critério de julgamento por grupo e impôs condição não prevista em edital, comprometendo a validade da desclassificação da proposta da CMC do Brasil; a conduta apropriada seria ajustar apenas o grupo cujo valor global foi menos vantajoso, adequando-o aos preços ofertados no grupo mais proveitoso.
18. Conforme apontado pela unidade instrutora, a melhor proposta pelo critério de preço global foi a do Grupo 1 (cota principal). Aplicando-se os preços unitários do Grupo 1 aos quantitativos do Grupo 4 (cota reservada), verifica-se redução de R\$ 81.165,00 para R\$ 78.757,50;



caberia à licitante, portanto, ajustar apenas o Grupo 4, adaptando-o aos preços ofertados no Grupo 1.

19. Além disso, a decisão adotada pela Comissão de Licitação revelou-se prejudicial à economicidade do certame. Com a desclassificação da proposta da CMC do Brasil para o Grupo 1, adjudicou-se o objeto à segunda colocada, cuja proposta foi significativamente superior (R\$ 2.042.699,50) em comparação à da representante (R\$ 1.496.392,50), contrariando os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016.
20. Acolho, pois, o encaminhamento sugerido pela AudContratações, para determinar que a Codevasf anule o ato de desclassificação da CMC do Brasil para o Grupo 1, além dos atos dele decorrentes, retome o julgamento das propostas e adote os procedimentos adequados conforme o entendimento aqui exposto.
21. Por fim, concordo com as medidas acessórias propostas pela unidade técnica relativas (i) à convalidação dos atos do Grupo 4, tendo em vista ser o preço da vencedora (R\$ 75.900,00) mais vantajoso que o da CMC ajustado (R\$ 78.757,50), e (ii) à manutenção da compra dos 57 kits do Grupo 1, baseada na ARP 90043/2024, devido ao risco de perda de recursos e à ausência de irregularidade, conforme os arts. 22 a 24 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb); por dever de síntese e objetividade processuais, remeto à instrução reproduzida no relatório, cujas razões integro a este voto.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1100/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.152/2024-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Lib Power Ltda. (47.915.410/0001-26).
4. Órgão/Entidade: Codevasf – Superintendência Regional de Bom Jesus da Lapa/BA - 2ª SR.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por CMC do Brasil Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90006/2024, sob responsabilidade da Superintendência Regional da Codevasf em Bom Jesus da Lapa/BA - 2ª SR,

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;



9.2. determinar à Superintendência Regional da Codevasf em Bom Jesus da Lapa/BA - 2ª SR que, no prazo de 30 (trinta) dias, anule o ato de desclassificação da proposta apresentada pela empresa CMC do Brasil Ltda. para o Grupo 1 do Pregão Eletrônico 90006/2024 e os atos dele decorrentes – incluindo a adjudicação, a homologação e a celebração da Ata de Registro de Preços 90043/2024 – e retome o julgamento das propostas, observando o critério de julgamento por grupo estabelecido no edital;

9.3. informar o teor desta deliberação à autoridade representante e à sociedade empresária Lib Power Ltda.;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1100-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 I – CLASSE II – Plenário

TC 015.778/2018-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONTRATO DE CONCESSÃO DA BR-040/RJ (TRECHO SERRA DE PETRÓPOLIS). JULGAMENTO DEFINITIVO NO ACÓRDÃO 426/2024-TCU-PLENÁRIO. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. ATENDIMENTO INTEGRAL DESTA SOLICITAÇÃO. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), em pareceres uniformes (peças 24-25):



“INTRODUÇÃO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) autuada a partir do Ofício 45/2018/CFFC-P, de 9/5/2018 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Roberto de Lucena, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados (CD) encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 54, de 2011 (peça 1, p. 2-4), a qual contou com a aprovação da CFFC (peça 1, p. 5-7).

HISTÓRICO

1. Este processo foi autuado a partir da SCN recebida em 23/5/2018 (peça 1). Por meio do Acórdão 2.217/2018-TCU-Plenário (rel. Exmo. Min. Bruno Dantas), o Tribunal conheceu da Solicitação do Congresso Nacional e prestou informações à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) nos seguintes termos:

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e artigos 3º, inciso I, e 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, com fundamento no art. 17 da Resolução TCU 215/2008 e em resposta ao Ofício 45/2018/CFFC-P, de 9/5/2018, a existência dos seguintes processos nesta Casa versando sobre o contrato PG-138/95-00, celebrado entre a União e a Concer:

9.2.1. TC 014.689/2014-6 – fiscalização da legalidade do 12º Termo Aditivo contratual, referente à execução das obras da Nova Subida da Serra, no âmbito do qual este Tribunal determinou que a ANTT anulasse a cláusula 2.4 do aludido Termo Aditivo, relativa à prorrogação contratual e expediu determinações com base em evidências acerca do não cumprimento do contrato pela concessionária (Acórdãos 738/2017 e 365/2018, ambos do Plenário);

9.2.2. TC 023.204/2015-0 – fiscalização da execução das obras de construção da BR040/RJ, no segmento da Serra de Petrópolis, no bojo do qual este Tribunal confirmou a classificação das irregularidades encontradas como graves com recomendação de paralisação (IG-P), devido à sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; ao sobrepreço no orçamento da obra (R\$ 277 milhões); e aos projetos básico e executivo desatualizados e deficientes e expediu determinações à ANTT (Acórdãos 18/2017, 1.701/2017 e 1.452/2018, todos do Plenário);

9.2.3. TC 025.322/2015-0 - representação do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Município de Petrópolis, noticiando possíveis irregularidades no 12º Termo Aditivo;

9.2.4. TC 028.835/2016-6 - representação do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Município de Petrópolis, noticiando possíveis irregularidades nos reajustes da tarifa básica de pedágio da referida concessão, apesar do alto índice de inexecução contratual;

9.3. encaminhar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia dos processos relacionados no subitem anterior;

9.4. conceder ao TC 028.835/2016-6 a extensão dos atributos de Solicitação do Congresso Nacional definidos no art. 5º da Resolução TCU 215/2008;

9.5. determinar à SeinfraRodoviaAviação que, quando for proferida deliberação de mérito relativamente ao TC 028.835/2016-6, seja dada ciência à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em complementação à Solicitação de Informações objeto deste TC 015.778/2018-5;

9.6. considerar parcialmente atendida a presente solicitação, nos termos do art. 18 da Resolução TCU 215/2008;

9.7. dar ciência desta deliberação ao deputado Áureo;



9.8. restituir estes autos à unidade instrutora para prosseguimento do feito, a teor do art. 6º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008.

2. As comunicações à CFFC e ao Deputado autor do pedido que resultou na proposta de fiscalização foram encaminhadas por meio do Aviso 1238-GP/TCU (peça 13) e do Aviso 543-Seses-TCU-Plenário (peça 12).

3. O processo foi sobrestado por meio do Acórdão 807/2023-TCU-Plenário enquanto se aguardava o trânsito em julgado do TC 028.835/2016-6 que, nos termos dos subitens 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.217/2018-TCU-Plenário transcrito acima, seria necessário para o pleno atendimento à Solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

4. Na Sessão Ordinária de 13/3/2024 o TC 028.835/2016-6 foi julgado no mérito por meio do Acórdão 426/2024-TCU-Plenário:

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

9.2. acolher parcialmente as razões de justificativa das Sras. Natália Marcassa de Souza, Viviane Esse e do Sr. Érico Reis Guzen;

9.3. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) de que:

9.3.1. a alteração da localização da praça de pedágio P1 da rodovia BR-040/RJ/MG e a revisão tarifária decorrente do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG138/95-00 afrontaram a cláusula 20 do referido ajuste, que atribuiu integralmente à concessionária o risco de tráfego, incluindo o decorrente da implantação de novas vias;

9.3.2 a autorização para alterar a localização da praça de pedágio, fundada em estudo fornecido por concessionária regulada, além de afrontar o disposto no art. 24, inciso I, da Lei 10.233/2001, enseja risco de desperdício de recursos tarifários, bem como de que a decisão regulatória tomada beneficie interesses privados em detrimento da prestação do serviço adequado, nos termos do art. 6º, caput e §1º, da Lei 8.987/1995;'

9.4. recomendar à ANTT e ao Ministério dos Transportes que, se ainda não o fizeram, ultimem, com celeridade, as providências para realizar licitação da BR-040/RJ/MG, tendo em vista que o contrato com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio de Janeiro (Concer) expirou em 2021 e a empresa opera a concessão por força judicial, prestando serviços precários aos usuários; e

9.5. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que adote os procedimentos necessários para realizar ou contratar diretamente os estudos que fundamentaram suas decisões regulatórias, tais como a mudança de localização de praças de pedágio, de modo a afastar o risco de conflito de interesses, bem como de minimizar os efeitos da assimetria de informação, utilizando-se, se necessário for, dos recursos que arrecada da fiscalização dos contratos, bem como dos recursos da própria concessão objeto da demanda;

9.6. dar ciência da deliberação à Procuradoria da República do Município de Petrópolis, ao Ministério Público Federal e à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

5. A deliberação foi objeto de Pedido de Reexame, cujo provimento foi negado no Acórdão 1.782/2027-TCU-Plenário. Contra este, por sua vez, foram apresentados Embargos de Declaração, acolhidos parcialmente no Acórdão 2.388/2024-TCU-Plenário.

6. A decisão já transitou em julgado, de modo que a presente Solicitação do Congresso Nacional se encontra em condições de ser plenamente atendida, com o cumprimento do item 9.5 do Acórdão 2.217/2018-TCU-Plenário:

9.5. determinar à SeinfraRodoviaAviação que, quando for proferida deliberação de mérito relativamente ao TC 028.835/2016-6, seja dada ciência à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em complementação à Solicitação de Informações objeto deste TC 015.778/2018-5;



7. Pelo mesmo motivo, o sobrestamento dos autos deve ser levantado.
8. Com o cumprimento integral da SCN, os presentes autos estarão em condições de serem encerrados, nos termos do inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.
9. Desse modo, propõe-se:
- a) levantar o sobrestamento do processo;
 - b) informar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 17 da Resolução TCU 215/2008 e em complemento ao Aviso 1238-GP/TCU que respondeu ao Ofício 45/2018/CFFC-P, de 9/5/2018, relacionado à PFC 54/11 que diz respeito ao contrato PG-138/95-00 celebrado entre a União e a Concer, que foi proferida deliberação de mérito no TC 028.835/2016-6 por meio do Acórdão 426/2024-TCU-Plenário, cujos recursos foram apreciados nos Acórdãos 1.782/2027-TCU-Plenário e Acórdão 2.388/2024-TCU-Plenário.
 - c) encaminhar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia do TC 028.835/2016-6;
 - d) considerar integralmente atendida a presente solicitação, nos termos do art. 17 da Resolução TCU 215/2008;
 - e) dar ciência desta deliberação ao deputado Áureo; e
 - f) encerrar o presente processo com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

10. Diante do exposto, conclui-se pelo atendimento integral da Solicitação do Congresso Nacional por meio do encaminhamento de cópia integral do TC 028.835/2016-6, e pelo encerramento do processo nos termos do inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Submetem-se os autos à consideração superior propondo:
- g) levantar o sobrestamento do processo;
 - h) informar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 17 da Resolução TCU 215/2008 e em complemento ao Aviso 1238-GP/TCU que respondeu ao Ofício 45/2018/CFFC-P, de 9/5/2018, relacionado à PFC 54/11 que diz respeito ao contrato PG-138/95-00 celebrado entre a União e a Concer, que foi proferida deliberação de mérito no TC 028.835/2016-6 por meio do Acórdão 426/2024-TCU-Plenário, cujos recursos foram apreciados nos Acórdãos 1.782/2027-TCU-Plenário e Acórdão 2.388/2024-TCU-Plenário.
 - i) encaminhar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia do TC 028.835/2016-6;
 - j) considerar integralmente atendida a presente solicitação, nos termos do art. 17 da Resolução TCU 215/2008;
 - k) dar ciência desta deliberação ao deputado Áureo; e
 - l) encerrar o presente processo com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os presentes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) autuada a partir do Ofício 45/2018/CFFC-P, de 9/5/2018, subscrito pelo então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), Deputado Roberto de Lucena, que encaminhou a Proposta de Fiscalização e Controle 54/2011, aprovada naquela comissão e concernente ao Contrato PG 138/95-00, firmado entre a União e a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de



Fora-Rio de Janeiro (Concer) para concessão do trecho da BR-040/RJ conhecido por “Serra de Petrópolis”.

2. Mediante o Acórdão 2.217/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, este Tribunal, ao conhecer da solicitação, remeteu à CFFC informações acerca das principais fiscalizações envolvendo o aludido contrato, notadamente os processos TC 014.689/2014-6, TC 023.204/2015-0, TC 025.322/2015-0 e TC 028.835/2016-6, além de determinar que, após a apreciação de mérito deste último, fossem comunicados à Câmara dos Deputados os resultados, em complementação à resposta dada inicialmente.
3. Posteriormente, nos termos do Acórdão 807/2023-TCU-Plenário, o presente processo foi sobrestado à espera da apreciação do TC 028.835/2016-6, para que então se pudesse cumprir integralmente esta SCN. Aquele feito veio a ser julgado, no mérito, pelo Acórdão 426/2024, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, cujo deslinde foi confirmado em sede recursal mediante os Acórdãos 1.782/2024 e 2.388/2024, todos do Plenário, agora transitados em julgado.
4. Findo, pois, o julgamento definitivo do mencionado processo, foi atendida a condição imposta pelo subitem 9.5 do Acórdão 2.217/2018-TCU-Plenário, ensejando informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados sobre o integral desfecho conferido ao TC 028.835/2016-6.
5. Dessa forma, acolho, na essência, o encaminhamento proposto pela AudRodoviaAviação com vistas a levantar o sobrestamento do presente processo, comunicar o presidente da CFFC acerca do teor do Acórdão 426/2024-TCU-Plenário e julgados correlatos, bem como reconhecer o atendimento integral à presente solicitação.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1101/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.778/2018-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do Ofício 45/2018/CFFC-P, de 9/5/2018, do Deputado Roberto de Lucena, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante a qual se requer a este Tribunal que fiscalize a gestão do contrato de concessão da rodovia BR-040, no trecho entre Juiz de Fora/MG e Rio de Janeiro/RJ,



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

- 9.1. levantar o sobrestamento deste processo;
- 9.2. informar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base no art. 17 da Resolução-TCU 215/2008, e em complemento ao Aviso 1.238 GP/TCU, que foi proferida deliberação de mérito no TC 028.835/2016-6, por meio do Acórdão 426/2024-TCU-Plenário, cujos recursos foram examinados nos Acórdãos 1.782/2024-TCU-Plenário e 2.388/2024-TCU-Plenário;
- 9.3. encaminhar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Aureo Ribeiro cópia do TC 028.835/2016-6, para subsidiar o pleno conhecimento da matéria, bem como desta decisão;
- 9.4. considerar integralmente atendida a presente solicitação, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 215/2008; e
- 9.5. encerrar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1101-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 I – CLASSE I – Plenário

TC 023.301/2015-5 [Aensos: TC 034.886/2017-6, TC 034.887/2017-2, TC 034.892/2017-6, TC 034.880/2017-8, TC 034.881/2017-4, TC 034.871/2017-9, TC 034.872/2017-5, TC 039.546/2020-9, TC 021.481/2009-6, TC 034.885/2017-0, TC 034.878/2017-3, TC 034.884/2017-3, TC 034.868/2017-8, TC 034.876/2017-0, TC 034.882/2017-0, TC 034.874/2017-8, TC 034.875/2017-4, TC 015.193/2018-7, TC 034.894/2017-9]

Natureza: I - Embargos de declaração em recursos de reconsideração em Tomada de Contas Especial

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Adalberto Braga (296.720.157-04); Alberto Elísio Vilaça Gomes (245.827.196-00); Alberto Jesus Padilla Lizondo (852.154.068-04); Alexandre Werner (513.463.387-87); Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (695.037.708-82); Cocis Alexandre dos Santos Balbino (849.274.297-68); Consórcio Interpar

(10.217.884/0001-94); Debora Braga Barros Ferreira (857.491.847-49); Gildásio Fernandes Dantas (263.032.137-15); Jose Luiz Arantes de Moura (044.865.868-24); José Carlos Cosenza (222.066.200-49); José Paulo Assis (167.249.849-04); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Luiz Claudio Araujo de Souza Santoro (785.668.007-53); Marcos Rodrigues dos Santos (386.844.707-53); Mendes Junior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29); Mpe Montagens e Projetos Especiais S/a (31.876.709/0001-89); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Sandoval Dias Aragão (229.203.586-34); Sog - Óleo e Gás S/A (07.639.071/0001-88); Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91); Sérgio dos Santos Arantes (335.417.367-04).

Interessado: Mendes Junior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29).

Representação legal: Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (140.611/OAB-RJ), Hélio Siqueira Júnior (62929/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Claudio Araujo de Souza Santoro; Rosana de Oliveira Gama Vieira (122.894/OAB-RJ), representando Henrique da Silva Ferreira; Jade Regina da Trindade Cortes e Luiz Carlos Mattea Nazar (36.770/OAB-RJ), representando Alexandre Pereira Cortes; Thiago de Oliveira (122683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ), Igor Alves Pegado da Silva (172480/OAB-RJ), Luiz Gustavo Branco (208756/OAB-RJ) e outros, representando Alan Kardec Pinto; Eduardo Rodrigues Lopes (29283/OAB-DF), Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ) e outros, representando José Carlos Cosenza; João de Baldaque Danton Coelho Mestieri (171.466/OAB-RJ), representando Paulo Roberto Costa; Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ), Mauricio da Silva Santos e outros, representando Sérgio dos Santos Arantes; Mauricio da Silva Santos, Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e outros, representando Sérgio de Araújo Costa; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Waldemir Correa Terra Júnior; Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ), Mauricio da Silva Santos e outros, representando Sandoval Dias Aragão; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando James Hahnemann; Mauricio da Silva Santos, Renato Otto Kloss (117.110/OAB-RJ) e outros, representando Marco Tullio Jennings; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), Matheus Diego Perencin Vizotto e outros, representando Carlos Alberto Rodrigues; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), representando Augusto Ribeiro de Mendonca Neto; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Sérgio Cunha Mendes; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo

Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Nayef Jamil El Borni Zeina; Mauricio da Silva Santos, Renato Otto Kloss (117.110/OAB-RJ) e outros, representando José Paulo Assis; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Rosa Akie Stankewitz; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Jose Humberto Cruvinel Resende; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Fernando Almeida Biato; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Emerson de Souza Telles; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), representando Alberto Jesus Padilla Lizondo; Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Jesus de Oliveira Ferreira Filho; Kamile Medeiros do Valle (377858/OAB-SP), representando Consórcio Interpar; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27.865/OAB-PR), Armando de Souza Santana Junior (17.176/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), Estevao Bruno Rossi Mantovani (373.951/OAB-SP) e outros, representando Sog - Oleo e Gas S/a; Maria Abreu do Valle (145.508/OAB-RJ) e Victor Costa Rodrigues (199748/OAB-RJ), representando Mpe Montagens e Projetos Especiais S/a; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Angelo Alves Mendes; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Alberto Elisio Vilaca Gomes; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Mendes Junior Trading e Engenharia S A; Mauricio da Silva Santos, Marina de Araújo Lopes (43327/OAB-DF) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS CONTRA ACÓRDÃO QUE NEGOU PROVIMENTO A RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTOS EM FACE DE ACÓRDÃO QUE JULGOU IRREGULARES AS SUAS CONTAS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO, MULTA E SANÇÃO DE INABILITAÇÃO, EM DECORRÊNCIA DE SUPERFATURAMENTO EM CONTRATO CELEBRADO PELA PETROBRÁS PARA A EXECUÇÃO DAS UNIDADES E DOS SISTEMAS OFF-SITES NAS CARTEIRAS DE GASOLINA, COQUE E HDT NA REFINARIA PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS NO ESTADO DO PARANÁ (REPAR). CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO



Trata-se de embargos de declaração opostos por MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (peça 894), SOG – Óleo e Gás S.A (peça 897), Alberto Elísio Vilaça Gomes (peça 902), Mendes Junior Trading e Engenharia S.A. (peça 907) e Sérgio Cunha Mendes (peça 910) contra o Acórdão 2.466/2024 – Plenário que negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos ora embargantes em face do Acórdão 2.688/2020-TCU-Plenário, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito, multa e sanção de inidoneidade, em decorrência de superfaturamento no Contrato 0800.0043363.08.2 (CT 111), celebrado com o Consórcio Interpar (composto por Mendes Júnior Trading S.A., Sistemas em Óleo e Gás – SOG e Montagens e Projetos Especiais – MPE), para a execução das unidades e dos sistemas *off-sites* nas carteiras de gasolina, coque e HDT na Refinaria Presidente Getúlio Vargas no Estado do Paraná (Repar).

A MPE Montagens e Projetos Especiais S/A apresentou uma única alegação no sentido de que o Acórdão nº 2466/2024-TCU-Plenário, *“ao manter a aplicação da multa no estratosférico valor de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), encontra-se em manifesta contradição à constatação e orientação da Unidade Técnica deste Colendo Tribunal de Contas, a qual entendeu pela aplicação da multa em patamar inferior aos demais requeridos, repita-se, pelo fato de não ter contribuído para a ocorrência do dano apurado neste procedimento”*.

Por esse fundamento, a MPE Montagens e Projetos Especiais S/A formulou o seguinte pedido:

- a) Reconhecer que a orientação da Unidade Técnica para redução da multa em relação à ora Embargante pautou-se no fato da mesma não ter contribuído para ocorrência do dano apurado neste procedimento e em respeito ao Princípio da Proporcionalidade/Razoabilidade, nada dispondo acerca de acordo de leniência;
- b) Que em virtude da constatação disposta acima e em consonância com a orientação da Unidade Técnica, que a aplicação da multa seja efetuada em patamar inferior em relação à ora Embargante, em observância ao Princípio da Proporcionalidade/razoabilidade e pelo fato desta, efetivamente, não ter contribuído para a causação do dano.

A SOG – Óleo e Gás Ltda alegou, em síntese, o seguinte:

- Contradição porque este relator teria concordado integralmente com a proposta da unidade técnica e do MPTCU de não aplicação da sanção de inidoneidade em virtude de a embargante ter firmado acordo de leniência;

- Omissão quanto ao segundo e quarto princípios do Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 2020 entre o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e este TCU, quanto à inaplicabilidade pelas signatárias de sanções adicionais àquelas aplicadas ao colaborador no acordo de leniência, pois o TCU manteve a condenação ao pagamento de multa e manteve a sanção de inabilitação;

- Omissão, por ausência de fundamentação, no tocante à inexistência de sobrepreço em relação ao aditivo nº 14.

O Sr. Alberto Elísio Vilaça Gomes alegou, em síntese, o seguinte:

- Obscuridade em relação aos marcos de contagem da prescrição, tendo em vista que *“(i) adota-se como marco inicial da contagem a data de 25/02/2014, correspondente ao último pagamento contratual, considerando tratar-se de ‘infração continuada’; (ii) acumulam-se marcos de interrupção anteriores à citação do interessado, quando sequer tinha ele conhecimento dos fatos aqui apurados; (iii) assim como se adotam inúmeras interrupções prescricionais, renovando o prazo de contagem de forma indefinida. Nenhuma dessas orientações, contudo, se mostra pertinente”*;



- Omissão quanto aos elementos de prova que demonstrariam a ausência de participação ou responsabilidade do embargante nos supostos ilícitos;

- Omissão quanto à aplicação da metodologia de redução equitativa do débito solidário entre pessoas físicas e jurídicas.

Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A, em recuperação judicial, alegou, em síntese, o seguinte:

- Obscuridade em relação aos marcos de contagem da prescrição, tendo em vista que “(i) *adota-se como marco inicial da contagem a data de 25/02/2014, correspondente ao último pagamento contratual, considerando tratar-se de ‘infração continuada’*; (ii) *acumulam-se marcos de interrupção anteriores à citação do interessado, quando sequer tinha ele conhecimento dos fatos aqui apurados*; (iii) *assim como se adotam inúmeras interrupções prescricionais, renovando o prazo de contagem de forma indefinida. Nenhuma dessas orientações, contudo, se mostra pertinente*”;

- Omissão no tocante aos critérios de dosimetria da sanção, pois o TCU não apresentou qualquer motivação quanto aos critérios utilizados para a imposição da multa no valor de um bilhão de reais.

Sérgio da Cunha Mendes alegou, em síntese, o seguinte:

- Obscuridade em relação aos marcos de contagem da prescrição, tendo em vista que “(i) *adota-se como marco inicial da contagem a data de 25/02/2014, correspondente ao último pagamento contratual, considerando tratar-se de ‘infração continuada’*; (ii) *acumulam-se marcos de interrupção anteriores à citação do interessado, quando sequer tinha ele conhecimento dos fatos aqui apurados*; (iii) *assim como se adotam inúmeras interrupções prescricionais, renovando o prazo de contagem de forma indefinida. Nenhuma dessas orientações, contudo, se mostra pertinente*”;

- Omissão quanto à aplicação da metodologia de redução equitativa do débito solidário entre pessoas físicas e jurídicas;

- Omissão no tocante aos critérios de dosimetria da sanção, pois o TCU não apresentou qualquer motivação quanto aos critérios utilizados para a imposição da multa no valor de dez milhões de reais.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (peça 894), SOG – Óleo e Gás S.A (peça 897), Alberto Elísio Vilaça Gomes (peça 902), Mendes Junior Trading e Engenharia S.A. (peça 907) e Sérgio Cunha Mendes (peça 910) contra o Acórdão 2.466/2024 – Plenário que negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos ora embargantes em face do Acórdão 2.688/2020-TCU-Plenário, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito, multa e sanção de inidoneidade, em decorrência de superfaturamento no Contrato 0800.0043363.08.2 (CT 111), celebrado com o Consórcio Interpar (composto por Mendes Júnior Trading S.A., Sistemas em Óleo e Gás – SOG e Montagens e Projetos Especiais – MPE), para a execução das unidades e dos sistemas *off-sites* nas carteiras de gasolina, coque e HDT na Refinaria Presidente Getúlio Vargas no Estado do Paraná (Repar).

Por atenderem aos requisitos de admissibilidade, conheço de todos os embargos de declaração, com fundamento no art. 34 da Lei Orgânica do TCU, com efeito suspensivo. No mérito, porém,



entendo ser caso de não provimento de todos os embargos de declaração pelos fundamentos a seguir expostos.

A MPE Montagens e Projetos Especiais S/A apresentou uma única alegação no sentido de que o Acórdão nº 2466/2024-TCU-Plenário, “*ao manter a aplicação da multa no estratosférico valor de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), encontra-se em manifesta contradição à constatação e orientação da Unidade Técnica deste Colendo Tribunal de Contas, a qual entendeu pela aplicação da multa em patamar inferior aos demais requeridos, repita-se, pelo fato de não ter contribuído para a ocorrência do dano apurado neste procedimento*”.

Não procede a alegação da MPE Montagens e Projetos Especiais S/A, porque a contradição que autoriza os embargos de declaração deve estar na própria deliberação ou no voto que a fundamenta e não entre o voto e os pareceres da unidade técnica ou do Ministério Público junto ao TCU.

Em relação aos embargos da SOG – Óleo e Gás Ltda faço as seguintes considerações.

É improcedente a sua alegação de que teria havido contradição porque este relator teria concordado integralmente com a proposta da unidade técnica e do MPTCU de não aplicação da sanção de inidoneidade em virtude de a embargante ter firmado acordo de leniência. A questão foi expressamente abordada em meu voto, cujo trecho reproduzo abaixo:

Da indevida aplicação de penalidade de multa e sanção de inabilitação aos responsáveis que firmaram termo de colaboração premiada ou acordo de leniência

São improcedentes as alegações dos recorrentes Alberto Jesus Padilla Lizondo e SOG Óleo e Gás S/A no sentido de que o acórdão recorrido contrariou o entendimento firmado no Acórdão 2.677/2018-Plenário-TCU, no sentido de não aplicar sanção a quem tiver prestado colaboração relevante em acordo de colaboração premiada ou acordo de leniência, ressalvada a reparação do dano, cuja obrigação não é atingida por essa circunstância.

O acórdão recorrido, embora tenha, de fato, aplicado as sanções de multa e de inabilitação, pelo período de oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, suspendeu “*a subsequente execução dessa penalidade e a correspondente prescrição da pretensão punitiva do TCU em favor dos aludidos colaboradores, diante do subjacente respeito aos acordos firmados judicialmente com o Ministério Público Federal*”.

Desse modo, o acórdão recorrido está absolutamente alinhado à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do que decidido nos Acórdãos 234/2023-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, e 254/2023-Plenário, de minha relatoria, no qual fiz observação que reproduzo abaixo por sua pertinência com o presente caso:

Adicionalmente, devo registrar que não procede o argumento da recorrente (peça 133, p. 5) de que a suspensão da execução da aplicação da sanção de inidoneidade implicaria desrespeito ao princípio da vedação do *bis in idem*. A incompatibilidade aludida pelo STF entre a punição imposta por esta Corte de Contas e o acordo de leniência pressupõe, por óbvio, que este último esteja sendo cumprido adequadamente. Tornar sem efeito desde já a punição seria desconsiderar a possibilidade de que o acordo não seja cumprido pela colaboradora. Com a suspensão dos efeitos, caso haja,



eventualmente, a demonstração de que o acordo foi adimplido apropriadamente, a punição suspensa poderá perder sua eficácia.

Portanto, é caso de não provimento do recurso nesta parte.

Ressalto, ainda, que na conclusão de meu voto fiz a seguinte afirmação (com grifos meus):

Em face do exposto, acolho os pareceres da Serur e do MPTCU, **com os ajustes apontados acima**, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração do Plenário.

Como se vê, registrei que acolhi os pareceres da Serur e do MPTCU, **mas com os ajustes que apontei no meu voto**. Portanto, não há que se falar em contradição.

Também não procede a alegação de omissão quanto ao segundo e quarto princípios do Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 2020 entre o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e este TCU, relativamente à inaplicabilidade pelas signatárias de sanções adicionais àquelas aplicadas ao colaborador no acordo de leniência, pois o TCU manteve a condenação ao pagamento de multa e manteve a sanção de inabilitação.

Primeiro, porque se aplica a essa alegação o que se disse em relação à anterior. Segundo, porque a ora embargante em nenhum momento invocou o acordo de cooperação técnica em seu recurso de reconsideração. Ou seja, busca a embargante inovar em sede de embargos de declaração, ao apresentar novos argumentos não aventados em seu recurso, o que não é admitido nesta fase processual. Desse modo, não há que se falar em omissão do acórdão embargado.

É igualmente improcedente a alegação de omissão, por ausência de fundamentação, no tocante à suposta inexistência de sobrepreço em relação ao aditivo nº 14, pois se trata de matéria que foi amplamente analisada, tanto na fase originária quanto no julgamento do recurso de reconsideração, com longas considerações a esse respeito. Na verdade, a embargante busca apenas rediscutir o mérito dessa questão, o que é incabível em sede de embargos de declaração.

No tocante aos embargos de declaração opostos pelo Sr. Alberto Elísio Vilaça Gomes faço as seguintes considerações.

Diferentemente do que alega o embargante, não há qualquer obscuridade em relação aos marcos de contagem da prescrição, tendo em vista que, segundo o embargante, “(i) *adota-se como marco inicial da contagem a data de 25/02/2014, correspondente ao último pagamento contratual, considerando tratar-se de ‘infração continuada’*; (ii) *acumulam-se marcos de interrupção anteriores à citação do interessado, quando sequer tinha ele conhecimento dos fatos aqui apurados*; (iii) *assim como se adotam inúmeras interrupções prescricionais, renovando o prazo de contagem de forma indefinida. Nenhuma dessas orientações, contudo, se mostra pertinente*”.

Como se vê, a própria alegação do embargante evidencia que se trata apenas de tentativa de rediscussão do mérito da questão, o que é incabível em sede de embargos de declaração, não havendo, portanto, qualquer obscuridade a ser sanada, mas sim mera irresignação do embargante com o julgado, cujo voto por mim proferido analisou detalhadamente a matéria, consoante se constata do seguinte trecho que transcrevo abaixo:

Da alegação de prescrição

Sobre a alegação de incidência da prescrição, é importante observar que a Resolução 344/2022 do TCU passou a regulamentar a aplicação da prescrição tanto da pretensão punitiva quanto da pretensão ressarcitória nesta Corte, tendo por base o entendimento do Supremo Tribunal Federal, externado principalmente na ADI 5509,

mas também em diversos outros julgados proferidos em mandados de segurança impetrados contra decisões do TCU, que tomaram como norma principal a Lei 9.873/1999, conforme explicitado no voto que proferi quando da prolação do Acórdão nº 2.285/2022 – Plenário, que aprovou a aludida Resolução 344/2022.

Nos termos do art. 2º da citada Resolução, o prazo é de cinco anos e, conforme art. 4º, será contado nos seguintes termos:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

- I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
- III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;
- IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
- V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

Conforme o art. 5º da aludida Resolução, as causas interruptivas são as seguintes:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

Consideradas essas regras, estou de acordo com as conclusões da AudRecursos, lançadas na instrução de peça 845, quanto à não ocorrência da prescrição no presente processo, nos seguintes termos:

De acordo com o inciso V do art. 4º da Resolução-TCU 344/2022, o prazo da prescrição será contado do dia em que tiver cessado a

permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada, em consonância com a parte final do art. 1º da Lei 9.873/1999.

As irregularidades que ensejaram os débitos indicados nos itens 9.5.1 e 9.5.2 possuem caráter de permanência e continuidade, sendo que os prejuízos elencados no item 9.5.1 ocorreram mensalmente entre 25/8/2008 e **25/2/2014**. Por sua vez, os débitos indicados no item 9.5.2 ocorreram mensalmente entre 25/6/2011 e **25/2/2014**. Portanto, as irregularidades ensejadoras dos débitos indicados nos itens 9.5.1 e 9.5.2 cessaram na mesma data, **25/2/2014**.

Em relação a Sandoval Dias Aragão e Sérgio dos Santos Arantes, ainda que não tenham sido condenados ao pagamento dos débitos pelos quais foram citados solidariamente a outros responsáveis efetivamente responsabilizados (peças 193, 194, 217 e 238), tendo lhes sido imputada apenas a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 (item 9.6 do acórdão recorrido), em decorrência de as irregularidades terem caráter continuado, também possuem o mesmo termo inicial de contagem da prescrição, a data do último pagamento, **25/2/2014**.

Dessa forma, o **termo inicial da contagem de prazo prescricional** das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU em relação a todos os responsáveis, com fundamento no art. 1º da Lei 9.873/1999 e no art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, é **25/2/2014**, data em que cessou a continuidade da irregularidade permanente ou continuada.

O prazo da prescrição principal é de cinco anos, nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, e o da prescrição intercorrente, que se inicia com a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, é de três anos, sendo que as causas interruptivas da prescrição intercorrente abrangem, além daquelas que interrompem a prescrição principal, qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações, consoante o art. 8º, *caput* e §§ 1º e 3º, da referida norma.

O art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, a seguir transcrito, dispõe acerca das causas interruptivas da prescrição:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo. (...)

Assim, o prazo da prescrição principal começou a ser contado a partir de **25/2/2014** e foi interrompido tempestivamente, conforme o seguinte rol, não exaustivo:

a) instrução de **7/7/2016** (peça 76) (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022);

b) instrução de **29/9/2017** (peça 126) (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022);

c) notificações, citações e audiências do responsável entre **janeiro e setembro de 2018** (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022), conforme quadro a seguir:

Responsável	Ofício de citação / notificação	Data do recebimento
Alberto Elísio Vilaça Gomes	Ofício 35/2018, de 8/1/2018 (peça 173)	22/1/2018 (peça 223)
	Ofício 462/2018, de 9/4/2018 (peça 348)	30/4/2018 (peça 367)
Alberto Jesus Padilla Lizondo	Ofício 37/2018, de 8/1/2018 (peça 174)	19/1/2018 (peça 303)
	Ofício 463/2018, de 9/4/2018 (peça 349)	7/5/2018 (peça 370)
	Ofício 474/2018, de 9/4/2018 (peça 418)	24/7/2018 (peça 422)
Augusto Ribeiro de Mendonça Neto	Ofício 42/2018, de 8/1/2018 (peça 177)	22/1/2018 (peça 247)
	Ofício 463/2018, de 9/4/2018 (peça 349)	7/5/2018 (peça 370)
Consórcio Interpar	Ofício 29/2018, de 8/1/2018 (peça 167)	19/1/2018 (peça 233)
	Ofício 466/2018, de 9/4/2018 (peça 350)	2/5/2018 (peça 364)
José Carlos Cosenza	Ofício 48/2018, de 8/1/2018 (peça 183)	19/1/2018 (peça 304)
José Paulo Assis	Ofício 51/2018, de 8/1/2018 (peça 186)	19/1/2018 (peça 229)
José Sérgio Gabrielli de Azevedo	Ofício 52/2018, de 8/1/2018 (peça 187)	23/1/2018 (peça 232)
Luiz Claudio Araújo de Souza Santoro	Ofício 54/2018, de 8/1/2018 (peça 188)	14/1/2018 (peça 296)
	Ofício 469/2018, de 9/4/2018 (peça 351)	3/5/2018 (peça 390)
Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.	Ofício 32/2018, de 8/1/2018 (peça 170)	22/1/2018 (peça 237)
	Ofício 462/2018, de 9/4/2018 (peça 348)	30/4/2018 (peça 367)
MPE Montagens e Projetos Especiais S/A.	Ofício 31/2018, de 8/1/2018 (peça 169)	19/1/2018 (peça 299)
	Ofício 471/2018, de 9/4/2018 (peça 352)	3/5/2018 (peça 392)

Responsável	Ofício de citação / notificação	Data do recebimento
Paulo Roberto Costa (falecido – peça 826)	Ofício 48/2018, de 8/1/2018 (peça 190) Ofício 472/2018, de 9/4/2018 (peça 353)	19/1/2018 (peça 301) 1/5/2018 (peça 391)
Pedro José Barusco Filho	Ofício 57/2018, de 8/1/2018 Ofício 473/2018, de 9/4/2018 (peça 354) Ofício 747/2018, de 3/8/2018 (peça 439) Ofício 746/2018, de 27/8/2018 (peça 440)	19/1/2018 (peça 228) 2/5/2018 (peça 366) 4/9/2018 (peça 446) 4/9/2018 (peça 442)
Renato de Souza Duque	Ofício 58/2018, de 8/1/2018 (peça 192) Ofício 474/2018, de 9/4/2018 (peça 355) Ofício 696/2018, de 3/8/2018 (peça 432)	22/1/2018 (peça 306) 3/5/2018 (peça 371) 17/5/2018 (peça 436)
Sandoval Dias Aragão	Ofício 58/2018, de 8/1/2018 (peça 193)	19/1/2018 (peça 217)
SOG – Óleo e Gás S.A.	Ofício 30/2018, de 8/1/2018 (peça 168) Ofício 463/2018, de 9/4/2018 (peça 349) Ofício 654/2018, de 12/7/2018 (peça 419)	22/1/2018 (peça 231) 7/5/2018 (peça 370) 24/7/2018 (peça 423)
Sérgio Cunha Mendes	Ofício 60/2018, de 8/1/2018 (peça 194) Ofício 462/2018, de 9/4/2018 (peça 348)	23/1/2018 (peça 238) 30/4/2018 (peça 367)
Sérgio dos Santos Arantes	Ofício 58/2018, de 8/1/2018 (peça 195)	19/1/2018 (peça 224)

d) Acórdão 2.688/2020-TCU-Plenário, de **7/10/2020** (peça 523) (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022). O termo inicial e as interrupções de prazos retro indicadas evidenciam a **inocorrência não só da prescrição principal, como também da prescrição intercorrente em relação às pretensões ressarcitória e punitiva do TCU**, uma vez que houve interrupções dos prazos prescricionais em menos de três anos (art. 8º da Resolução-TCU 344/2022), com base no art. 5º, incisos I, II e IV, da Resolução-TCU 344/2022.

Vale destacar que, na instrução que examinou os recursos de reconsideração, de **17/12/2021**, foi pontuado que, além das causas de interrupção da prescrição principal, evidenciavam o andamento regular do processo, por exemplo, a decisão de arresto e indisponibilidade dos bens dos responsáveis em **6/12/2017** (Acórdão 2791/2017-TCU-Plenário - peça 138), julgamento de embargos de declaração em **4/4/2018** (Acórdão 731/2018-TCU-Plenário - peça 331), decisão de concessão de efeito suspensivo às cautelares concedidas em **19/4/2018** (peça 339), julgamento de recursos de agravo em **20/6/2018** e **19/9/2018** (Acórdão 1.399/2018-TCU-Plenário - peça 401 e 2226/2018-TCU-Plenário - peça 443), instruções elaboradas pela unidade técnica em **2/4/2019** e **1º/4/2020**



(peça 472) e pareceres do Ministério Público junto ao TCU em **26/6/2019** e **8/4/2020** (peça 479 e 504).

Ante o exposto, não prescreveram as pretensões ressarcitória e punitiva do TCU.

Ad argumentandum tantum, registro que, em relação à tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição, há precedentes do STF em sentido contrário, a exemplo do MS 37.578 AgR, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18.10.2023 pela Segunda Turma, e do MS 39.167, rel. Min. Flávio Dino, julgado em 18.03.2024 pela Primeira Turma, cuja ementa ficou assim redigida (com grifos meus):

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROCESSO COM FASE INTERNA E EXTERNA. OCORRÊNCIA DE MARCOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO NA FASE INTERNA. CITAÇÃO PARA INÍCIO DA FASE EXTERNA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Tomada de Contas Especial é procedimento composto por duas fases, uma interna e outra externa, podendo suceder marcos interruptivos da prescrição em quaisquer das fases.

2. Simples determinação de citação para apresentação de defesa no início da fase externa da tomada de contas especial não fere direito líquido e certo.

3. Denegação da segurança.

Também *ad argumentandum tantum*, no tocante à tese de que o ato inequívoco de apuração dos fatos somente poderia ser reconhecido como causa interruptiva da prescrição a partir do momento em que a parte toma ciência do fato, transcrevo trecho do voto que proferi como fundamento do Acórdão 7.717/2024 – Segunda Câmara:

A divergência sobre a incidência da prescrição diz respeito ao Enunciado III do Grupo de Trabalho da Segecex, com o seguinte teor (com grifos meus):

Qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato objeto do processo constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e atinge todos os responsáveis **já identificados** durante o procedimento da apuração realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ou pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública que apurem a irregularidade (Resolução TCU 344/2022, art. 5º, inciso II, e Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso II).

Ou seja, segundo o referido enunciado, elaborado a partir de alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal, é preciso que já tenha havido a identificação dos investigados para que se reconheça um ato inequívoco de apuração dos fatos como causa interruptiva da prescrição.

Arrimado nesse entendimento, o Auditor da AudRecursos sustentou a incidência da prescrição em relação aos dois recorrentes.

O Diretor da AudRecursos, acompanhado do Auditor-Chefe, também encampou o entendimento do referido Enunciado III da Segecex, mas, no caso concreto, defendeu ser aplicável apenas em relação ao Sr. Antônio Silvério de Almeida, pois sustentou que o Sr. José Roberto Pontalti já estava identificado desde o início do processo.

O MPTCU, a seu turno, concordou com o Diretor da AudRecursos, mas por outro fundamento, pois defendeu que, em relação ao Sr. José Roberto Pontalti, o TCU não poderia reconhecer a incidência da prescrição, tendo em vista a existência de ação judicial transitada em julgado que, ao analisar o mesmo fato em relação ao mesmo responsável, não reconheceu a prescrição.

Não é nova nesta Corte de Contas a discussão acerca da intrincada questão de se saber se é necessário que já tenha havido a identificação do investigado para o reconhecimento do ato inequívoco de apuração dos fatos como causa interruptiva da prescrição.

No entanto, na sessão plenária de 9 de outubro do corrente ano, o Plenário aprovou o Acórdão 2.112/2024-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual, em seu voto, Sua Excelência transcreve trecho do voto que proferiu como fundamento do Acórdão 12.583/2023-1ª Câmara, com as seguintes considerações (grifos do original):

“17. Reforçando a linha argumentativa apresentada acima, o Acórdão 8.693/2023-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, deixou assente o entendimento de que o Ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação. Isso porque o art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

18. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, com a lucidez que lhe é peculiar, apresentou a seguinte fundamentação na decisão acima (grifos acrescidos):

“O estabelecimento do juízo de solidariedade da Fundação com o Prefeito responsável pela gestão dos recursos somente exsurgiu na fase externa do processo:

32. A SPPE responsabilizou o Sr. [responsável], prefeito à época, pela omissão no dever de prestar contas, em razão de ele ser o responsável pela gestão dos recursos. Com base na análise supra, verifica-se que a [fundação] deve ser incluída também no rol de responsáveis, porque foi contratada para a execução dos serviços de qualificação e não logrou comprovar o cumprimento das metas físicas, bem como em face das irregularidades na execução financeira pontuadas nos tópicos anteriores. (peça 24, p. 11)

No curso processual, a citação do recorrente ocorreu em 3/3/2020 (peça 39) , merecendo reflexão se o ato de inequívoco de apuração, à exemplo da Nota Técnica 26/2015, de 17/3/2015, tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional, ainda que as medidas inequívocas de apuração das condutas estivessem individualmente descritas e imputadas ao Prefeito signatário do Plano de Implementação.

Não desconheço que os julgados do Supremo Tribunal Federal ainda não guardam uma linha de pensamento uníssona. Embora no julgamento dos MMSS 37.807, 37.807, 38.627 tenha sido ressalvada a necessidade de ciência do interessado como condição para a interrupção do prazo prescricional, aponto, por exemplo, o julgamento do AgR no MS 37.913, que reconheceu a interrupção do prazo prescricional, ainda que não houvesse a citação pessoal do responsável:

EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TCU. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. LUSTRO PRESCRICIONAL ESTATUÍDO NA LEI Nº 9.873/1999. INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO POR ATOS INEQUÍVOCOS QUE, ANTERIORES À CITAÇÃO DO IMPETRANTE NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, IMPORTARAM NA APURAÇÃO DO FATO. VIABILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER.

À luz dos marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, a imputação de débito e a aplicação de multa não foram alcançadas pelo lustro prescricional estatuído na Lei nº 9.873/1999.

Ainda quando anterior à citação em tomada de contas especial, ato inequívoco, que importe na apuração do fato, é apto a interromper o fluxo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999. Precedentes: MS 37293 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30.4.2021; e MS 35208 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10.02.2021. 3. Agravo interno conhecido e não provido.

No mesmo sentido, o AgR MS 38.783:

Ementa: Direito Administrativo. Agravo interno em Mandado de Segurança. Prescrição da pretensão punitiva em tomada de contas especial do Tribunal de Contas da União (TCU). Ocorrência de fatos interruptivos da prescrição. Impossibilidade de sustentação oral em embargos de declaração.

1. Agravo interno em mandado de segurança. Impetração contra o acórdão nº 1.011/2022, confirmatório dos acórdãos nº 588/2022 e nº 160/2020, todos do TCU, que teriam condenado as impetrantes à pena de inidoneidade para licitar. Alegação de prescrição da pretensão punitiva e de violação do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

2. O art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia do Tribunal de Contas.

3. Não é necessária a ciência do interessado para que os atos inequívocos de investigação, previstos no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, operem o efeito interruptivo do prazo prescricional. Precedentes.

4. Ausência de violação ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Tais direitos devem ser exercidos nos termos da legislação pertinente. Vedação de sustentação oral em julgamento de embargos de declaração perante o TCU (art. 168, caput e § 9º do RI/TCU).

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(MS 38783 AgR, Relator (a) : ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023)

O art. 2º, II, da Lei 9.873/99 afirma que a interrupção ocorre com a "apuração do fato", não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

A distinção entre a identificação do fato (apuração do fato) e o juízo de atribuição de responsabilidade (apuração da autoria) é importante em processos de natureza sancionatória, pois, em regra, embora o agente imediato da gestão irregular possa ser identificado sem maiores dificuldades, a identificação da responsabilidade do "terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado" (art. 12, § 2º, "b", da Lei 8.443/92), nem sempre é de uma evidência clara, exigindo o aprofundamento da atividade de apuração.

Não é incomum que os elementos que mostram a existência de responsáveis solidários são avaliados apenas no momento do ingresso do processo de TCE na fase externa, demonstrando, assim, que a apuração do fato é um marco objetivo da interrupção da prescrição, não dependendo da ciência do terceiro causador do dano, uma vez que o órgão instaurador da TCE sequer possuía elementos para caracterizar, com convicção, os contornos subjetivos da ocorrência ilícita."

19. Diante do exposto, reitero a conclusão de que não se operou a prescrição em relação ao ora embargante." (grifos acrescidos).

A exemplo do que fez o Ministro Walton Alencar Rodrigues, também reconheço a existência de precedentes do STF em sentido contrário. No entanto, há precedentes que tem mantido o entendimento quanto à desnecessidade de identificação do

investigado para que se reconheça o ato inequívoco de apuração dos fatos como causa interruptiva da prescrição. Nesse sentido, transcrevo trecho da ementa do seguinte precedente (STF, Segunda Turma, MS 37.578 AgR, rel. Min. Edson Fachin):

O efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, II, da Lei 9.873/1999, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público para investigar um determinado fato. A integração subjetiva da apuração, após a identificação formal ou indiciária dos responsáveis, aferida a realidade do fato, é elemento que integra a regularidade da apuração e seus resultados, mas não a eficácia interruptiva da prescrição que exige, aqui, tão somente o atuar o órgão sancionador.

No mesmo sentido, já haviam sido julgados os MS 35.430-AgR, rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, e o MS 38.138 AgR, rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma.

Importante ressaltar que, na mesma linha do que defendi quando da aprovação da Resolução 344/2022, penso que este Tribunal deve seguir a jurisprudência do STF. Para tanto, porém, é preciso identificar o entendimento pacífico daquela Corte, o que não me parece ainda ter ocorrido sobre esse assunto.

Contudo, a internalização no TCU dos entendimentos que o STF vier a fixar não deve se dar por meio de decisões isoladas, pois me parece importante que esta Corte mantenha a coerência de sua jurisprudência, o que, a meu ver, somente será alcançada neste assunto se as mudanças de entendimento forem introduzidas por meio de alterações formais da Resolução 344/2022.

Por esses fundamentos, entendo que, no caso concreto, não houve a incidência da prescrição.

Também não há a alegada omissão quanto aos elementos de prova que, segundo o embargante, demonstrariam a ausência de participação ou responsabilidade do embargante nos supostos ilícitos. A conduta do embargante foi devidamente analisada pelo acórdão embargado e valorada à luz do ordenamento jurídico e das provas dos autos. Embora o embargante discorde da valoração feita pelo acórdão embargado, tal irresignação não autoriza a rediscussão da matéria em sede de embargos de declaração.

É improcedente, ainda, a alegação de omissão quanto à aplicação da metodologia de redução equitativa do débito solidário entre pessoas físicas e jurídicas prevista no art. 944 do Código Civil e admitida neste Tribunal pelo Acórdão 1.835/2024 - Plenário. Para o embargante, referido entendimento, aplicado neste processo ao Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, também deveria ser aplicado ao ora embargante, por entender que se encontra em idêntica situação à do referido responsável.

Não há como acolher essa alegação. O Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo atuou como então Presidente da Petrobras, tendo praticado atos bem distintos dos que praticou o ora embargante, na qualidade de Diretor da empresa Mendes Junior. As condutas de ambos foram valoradas na decisão original e na que julgou os recursos. Não há, portanto, qualquer omissão a ser sanada, mas mera irresignação do embargante que tenta rediscutir o mérito da questão, o que é incabível em sede de embargos de declaração.

A Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A, em recuperação judicial, alegou, em síntese, o seguinte:

- Obscuridade em relação aos marcos de contagem da prescrição, tendo em vista que “(i) *adota-se como marco inicial da contagem a data de 25/02/2014, correspondente ao último pagamento contratual, considerando tratar-se de ‘infração continuada’*; (ii) *acumulam-se marcos de interrupção*



anteriores à citação do interessado, quando sequer tinha ele conhecimento dos fatos aqui apurados; (iii) assim como se adotam inúmeras interrupções prescricionais, renovando o prazo de contagem de forma indefinida. Nenhuma dessas orientações, contudo, se mostra pertinente”;

- Omissão no tocante aos critérios de dosimetria da sanção, pois o TCU não apresentou qualquer motivação quanto aos critérios utilizados para a imposição da multa no valor de um bilhão de reais.

Considerando que a primeira alegação é idêntica à que também apresentou o Sr. Alberto Elísio Vilaça Gomes, aplicam-se neste caso as mesmas considerações que fiz naquele.

Por outro lado, não procede a alegação de omissão quanto aos critérios de dosimetria da sanção, pois no voto que fundamentou o acórdão embargado foi feita a seguinte consideração relativamente ao valor da multa:

O valor da multa, a seu turno, embora elevado, está dentro do limite fixado pelo art. 57 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), segundo o qual não pode ultrapassar 100% do valor do dano atualizado monetariamente. Isso porque, segundo constou do relatório que fundamentou o acórdão recorrido, o dano atualizado monetariamente até 26.03.2019, correspondia a R\$ 1.099.670.479,60. Considerando que o aludido acórdão foi prolatado na sessão plenária de 07.10/2020, observou-se o limite legal.

Sérgio da Cunha Mendes alegou, em síntese, o seguinte:

- Obscuridade em relação aos marcos de contagem da prescrição, tendo em vista que “(i) *adota-se como marco inicial da contagem a data de 25/02/2014, correspondente ao último pagamento contratual, considerando tratar-se de ‘infração continuada’*; (ii) *acumulam-se marcos de interrupção anteriores à citação do interessado, quando sequer tinha ele conhecimento dos fatos aqui apurados*; (iii) *assim como se adotam inúmeras interrupções prescricionais, renovando o prazo de contagem de forma indefinida. Nenhuma dessas orientações, contudo, se mostra pertinente”;*

- Omissão quanto à aplicação da metodologia de redução equitativa do débito solidário entre pessoas físicas e jurídicas;

- Omissão no tocante aos critérios de dosimetria da sanção, pois o TCU não apresentou qualquer motivação quanto aos critérios utilizados para a imposição da multa no valor de dez milhões de reais.

A primeira e a segunda alegação são idênticas as que apresentou o Sr. Alberto Elísio Vilaça Gomes, motivo pelo qual se aplicam neste caso as mesmas considerações que fiz naquele.

Não procede a alegação de omissão quanto aos critérios de dosimetria da sanção, pois no voto que fundamentou o acórdão embargado foi feita a seguinte consideração relativamente ao valor da multa:

A alegação é improcedente, pois foi aplicada multa individual aos recorrentes no valor de R\$ 10.000.000,00 que é inferior ao limite máximo fixado pelo art. 57 da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), segundo o qual a multa pode ser de até 100% do valor do dano. Ora, segundo constou do relatório que fundamentou o acórdão recorrido, o dano atualizado monetariamente até 26.03.2019, correspondia a R\$ 1.099.670.479,60. Considerando que o aludido acórdão foi prolatado na sessão plenária de 07.10/2020, observou-se, com folga, o limite legal, especialmente em face da gravidade dos ilícitos.

Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração do Plenário.



TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1102/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.301/2015-5.

1.1. Apensos: 034.886/2017-6; 034.887/2017-2; 034.892/2017-6; 034.880/2017-8; 034.881/2017-4; 034.871/2017-9; 034.872/2017-5; 039.546/2020-9; 021.481/2009-6; 034.885/2017-0; 034.878/2017-3; 034.884/2017-3; 034.868/2017-8; 034.876/2017-0; 034.882/2017-0; 034.874/2017-8; 034.875/2017-4; 015.193/2018-7; 034.894/2017-9

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Mendes Junior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29).

3.2. Responsáveis: Adalberto Braga (296.720.157-04); Alberto Elisio Vilaca Gomes (245.827.196-00); Alberto Jesus Padilla Lizondo (852.154.068-04); Alexandre Werner (513.463.387-87); Augusto Ribeiro de Mendonca Neto (695.037.708-82); Cocis Alexandre dos Santos Balbino (849.274.297-68); Debora Braga Barros Ferreira (857.491.847-49); Gildasio Fernandes Dantas (263.032.137-15); Jose Luiz Arantes de Moura (044.865.868-24); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Luiz Claudio Araujo de Souza Santoro (785.668.007-53); Marcos Rodrigues dos Santos (386.844.707-53); Mendes Junior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29); Mpe Montagens e Projetos Especiais S/a (31.876.709/0001-89); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Sog - Oleo e Gas S/a (07.639.071/0001-88); Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91).

3.3. Recorrentes: Mpe Montagens e Projetos Especiais S/a (31.876.709/0001-89); Sog - Oleo e Gas S/a (07.639.071/0001-88); Alberto Elisio Vilaca Gomes (245.827.196-00); Mendes Junior Trading e Engenharia S A (19.394.808/0001-29); Sérgio Cunha Mendes (311.654.356-91)..

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

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

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

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

8. Representação legal: Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (140.611/OAB-RJ), Hélio Siqueira Júnior (62929/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Claudio Araujo de Souza Santoro; Rosana de Oliveira Gama Vieira (122.894/OAB-RJ), representando Henrique da Silva Ferreira; Jade Regina da Trindade Cortes e Luiz Carlos Mattea Nazar (36.770/OAB-RJ), representando Alexandre Pereira Cortes; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172.864/OAB-RJ), Igor Alves Pegado da Silva (172.480/OAB-RJ), Luiz Gustavo Branco (208.756/OAB-RJ) e outros, representando Alan Kardec Pinto; Eduardo Rodrigues Lopes (292.83/OAB-RJ), Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ) e outros, representando José Carlos Cosenza; João de Baldaque Danton Coelho Mestieri (171.466/OAB-RJ), representando Paulo Roberto Costa; Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ), Mauricio da Silva Santos e outros, representando Sérgio dos Santos Arantes; Mauricio da Silva Santos, Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-RJ) e outros, representando Sérgio de Araújo Costa; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Waldemir Correa Terra Júnior; Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ), Mauricio da Silva Santos e outros, representando Sandoval Dias

Aragão; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando James Hahnnemann; Mauricio da Silva Santos, Renato Otto Kloss (117.110/OAB-RJ) e outros, representando Marco Tullio Jennings; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), Matheus Diego Perencin Vizotto e outros, representando Carlos Alberto Rodrigues; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), representando Augusto Ribeiro de Mendonca Neto; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Sérgio Cunha Mendes; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Nayef Jamil El Borni Zeina; Mauricio da Silva Santos, Renato Otto Kloss (117.110/OAB-RJ) e outros, representando José Paulo Assis; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Rosa Akie Stankewitz; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Jose Humberto Cruvinel Resende; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Fernando Almeida Biato; Mauricio da Silva Santos, Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando Emerson de Souza Telles; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), representando Alberto Jesus Padilla Lizondo; Sara Jendiroba Paixao Correa (210.280-E/OAB-RJ), José Eduardo Coelho Branco Junqueira Ferraz (106.810/OAB-RJ) e outros, representando Jesus de Oliveira Ferreira Filho; Kamile Medeiros do Valle (377858/OAB-SP), representando Consórcio Interpar; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27.865/OAB-PR), Armando de Souza Santana Junior (17.176/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Rogerio Pires da Silva (111.399/OAB-SP), Estevao Bruno Rossi Mantovani (373.951/OAB-SP) e outros, representando Sog - Oleo e Gas S/a; Maria Abreu do Valle (145.508/OAB-RJ) e Victor Costa Rodrigues (199748/OAB-RJ), representando Mpe Montagens e Projetos Especiais S/a; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Angelo Alves Mendes; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Alberto Elisio Vilaca Gomes; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP) e outros, representando Mendes Junior Trading e Engenharia S A; Mauricio da Silva Santos, Marina de Araújo Lopes (43327/OAB-DF) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração em processo de embargos de declaração opostos por MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (peça 894), SOG – Óleo e Gás S.A (peça 897), Alberto Elísio Vilaça Gomes (peça 902), Mendes Junior Trading e Engenharia S.A. (peça 907) e Sérgio Cunha Mendes (peça 910) contra o Acórdão 2.466/2024 – Plenário que negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos ora embargantes em face do Acórdão 2.688/2020-TCU-Plenário, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito, multa e sanção de inidoneidade, em decorrência de superfaturamento no Contrato 0800.0043363.08.2 (CT 111), celebrado com o Consórcio Interpar (composto por Mendes Júnior Trading S.A., Sistemas em Óleo e Gás – SOG e Montagens e Projetos Especiais – MPE), para a execução das unidades e dos sistemas *off-sites* nas carteiras de gasolina, coque e HDT na Refinaria Presidente Getúlio Vargas no Estado do Paraná (Repar);

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. 34 da Lei 8.443/92, conhecer dos embargos de declaração opostos pelos recorrentes para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos recorrentes e aos seguintes interessados: Petrobras, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Procuradoria da República no Estado do Paraná, Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) do MPF que substituiu Força-Tarefa da Operação Lava-Jato perante o Ministério Público Federal no



Paraná, 13ª Vara Federal de Curitiba, Força-Tarefa da Operação Lava-Jato perante a Advocacia-Geral da União no Paraná e Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1102-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 036.544/2019-1 [Apensos: TC 019.018/2024-0, TC 019.007/2024-8]

Natureza: Agravo (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de Teolândia/BA.

Responsável: Lázaro Andrade de Oliveira (820.868.775-87).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

Representação legal: Rafaela Menezes Costa Aboboreira (38.226/OAB-BA), Fernanda Reis Abreu (29.401/OAB-BA) e outros, representando Lázaro Andrade de Oliveira.

SUMÁRIO: AGRAVO EM RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA/BA. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. PROGRAMA DE APOIO AOS SISTEMAS DE ENSINO PARA ATENDIMENTO DE JOVENS E ADULTOS (PEJA/2013). APRESENTAÇÃO EXTEMPORÂNEA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS TRANSFERIDOS E O OBJETO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. AGRAVO CONTRA DESPACHO QUE CONHECEU DO RECURSO DE REVISÃO E DENEGOU A CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL E DE ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM A SUSPENSÃO REQUERIDA. NÃO PROVIMENTO.



RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto por Lázaro Andrade de Oliveira contra despacho que admitiu recurso de revisão em face do Acórdão 5.905/2021-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares suas contas, condenando-o em débito e multa.

2. O *decisum* examinou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do responsável, então prefeito de Teolândia/BA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja) repassados no exercício de 2013, no total de R\$ 620.619,50.

3. Restou configurada a apresentação intempestiva da prestação de contas, cuja análise técnica, promovida pelo ente repassador, revelou uma série de impropriedades e irregularidades que macularam a boa e regular aplicação dos valores, com o consequente rompimento do nexo de causalidade entre repasse e aplicação: i) pagamento indevido a instituição bancária (R\$ 6.938,95), ii) transferências inominadas e injustificadas para conta corrente do município estranha à finalidade do programa (R\$ 602.493,14); iii) despesa realizada para quitar impostos (R\$ 4.061,20); e iv) despesas não declaradas na relação de pagamentos, realizadas por meio de transferências a terceiros e não justificadas (R\$ 228.039,12).

4. Irresignado, o responsável interpôs recurso de reconsideração que foi conhecido para, no mérito, ter o provimento negado, conforme o Acórdão 4.517/2023-2ª Câmara.

5. Em seguida, opôs embargos de declaração, rejeitados mediante o Acórdão 7.542/2023-TCU-2ª Câmara.

6. Na sequência, Lázaro de Oliveira apresentou novos aclaratórios contra essa última decisão, bem como expediente denominado de “pedido de reconsideração”, para que houve o reexame da prestação de contas à luz de documentos aptos, segundo ele, a comprovar a regular e correta aplicação dos recursos públicos.

7. Nos termos do Acórdão 1.265/2024-TCU-2ª Câmara, os últimos declaratórios foram rejeitados e o expediente conhecido como mera petição, tendo seguimento negado.

8. Houve, ainda, a interposição de pedido de reexame, que não foi conhecido pelo Acórdão 3.161/2024-TCU-2ª Câmara, em razão de sua inadequação para combater acórdão proferido em processo de contas, nos termos do art. 285 do Regimento Interno/TCU.

9. Foi então que o responsável trouxe documentos novos mediante a interposição de recurso de revisão, conhecido, sem efeito suspensivo, por despacho de peça 226, contra o qual ora se insurge.

10. Sustenta que a negativa de efeito suspensivo ao recurso, embora formalmente respaldada na literalidade do art. 35 da Lei 8.443/1992, se revela desarrazoada diante das peculiaridades do caso concreto.

11. Alega que o recurso foi admitido pela Corte por estar amparado em documentos novos, capazes de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos vinculados ao convênio Peja/2013, os quais não foram considerados oportunamente durante a instrução processual.

12. Ressalta que, paralelamente à tramitação do recurso, foi ajuizada execução fiscal pelo FNDE, no montante de R\$ 1.658.655,26, com pedido de bloqueio de ativos, além de sua inscrição no Cadin, o que lhe impõe, e impõe, sérias restrições cadastrais e financeiras.



13. Destaca que sua condição de pequeno agricultor torna tais medidas particularmente gravosas, uma vez que comprometem diretamente sua subsistência, o acesso a crédito rural e a continuidade de sua atividade produtiva.

14. Afirma que a ausência de efeito suspensivo viola os princípios constitucionais da ampla defesa, do devido processo legal, da segurança jurídica e da proporcionalidade, pois a manutenção da eficácia da condenação, mesmo diante de nova prova apta a afastá-la, expõe-no a prejuízos irreparáveis, incompatíveis com a finalidade do recurso de revisão.

15. Por fim, sustenta que estão presentes os requisitos clássicos da tutela cautelar – *fumus boni iuris* e *periculum in mora* –, a justificar, sob os prismas jurídico e fático, a concessão do efeito suspensivo requerido.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de agravo interposto por Lázaro Andrade de Oliveira contra despacho que admitiu recurso de revisão em face do Acórdão 5.905/2021-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que julgou irregulares suas contas, condenando-o em débito e multa.

2. O *decisum* examinou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do responsável, então prefeito de Teolândia/BA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja) repassados no exercício de 2013, no total de R\$ 620.619,50.

3. Restou configurada a apresentação intempestiva da prestação de contas, cuja análise técnica, promovida pelo ente repassador, revelou uma série de impropriedades e irregularidades que macularam a boa e regular aplicação dos valores, com o consequente rompimento do nexo de causalidade entre recursos repassados e aplicação: i) pagamento indevido a instituição bancária (R\$ 6.938,95), ii) transferências inominadas e injustificadas para conta corrente do município estranha à finalidade do programa (R\$ 602.493,14); iii) despesa realizada para quitar impostos (R\$ 4.061,20); e iv) despesas não declaradas na relação de pagamentos, realizadas por meio de transferências a terceiros e não justificadas (R\$ 228.039,12).

4. Irresignado, o responsável interpôs recurso de reconsideração, que foi conhecido para, no mérito, ter o provimento negado, conforme o Acórdão 4.517/2023-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator Augusto Nardes.

5. Em seguida, opôs embargos de declaração, rejeitados mediante o Acórdão 7.542/2023-TCU-2ª Câmara.

6. Na sequência, Lázaro de Oliveira apresentou novos aclaratórios contra essa última decisão, bem como expediente denominado de “pedido de reconsideração”, para que houvesse o reexame da prestação de contas à luz de documentos aptos, segundo ele, a comprovar a regular e correta aplicação dos recursos públicos.

7. Nos termos do Acórdão 1.265/2024-TCU-2ª Câmara, os últimos declaratórios foram rejeitados e o expediente de peça 144 foi conhecido como mera petição, tendo seguimento negado.

8. Houve, ainda, a interposição de pedido de reexame, que não foi conhecido pelo Acórdão 3.161/2024-TCU-2ª Câmara, em razão de sua inadequação para combater acórdão proferido em processo de contas, nos termos do art. 285 do Regimento Interno/TCU.



9. Foi então que o responsável trouxe documentos novos mediante a interposição de recurso de revisão, conhecido, sem efeito suspensivo, por despacho de peça 226, contra o qual ora se insurge.

10. Utiliza-se de argumentos, em sua maior parte já expendidos e rejeitados, para pleitear o mencionado efeito, quais sejam, em suma: a) apresentação de documentos novos capazes de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos; b) ajuizamento de execução fiscal pelo FNDE com pedido de bloqueio de ativos; c) inscrição no Cadin, o que lhe impõe sérias restrições cadastrais e financeiras; d) sua condição de pequeno agricultor, que torna tais medidas particularmente gravosas, pois comprometem diretamente sua subsistência, o acesso a crédito rural e a continuidade de sua atividade produtiva, e) violação dos princípios constitucionais da ampla defesa, do devido processo legal, da segurança jurídica e da proporcionalidade, f) a presença dos requisitos clássicos da tutela cautelar – *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

11. Feito esse breve histórico, passo a decidir.

12. Preliminarmente, conheço do agravo, por atender aos requisitos de admissibilidade, previstos no art. 289 do Regimento Interno.

13. O art. 35 da Lei 8.443/1992 prevê o cabimento do recurso de revisão apenas sem efeito suspensivo. Conforme já decidiu esta Corte (v.g. Acórdãos 1.918/2015 e 1.880/2017 do Plenário), “A concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é medida excepcional e requer a presença dos requisitos da plausibilidade jurídica do pedido, do perigo da demora e, ainda, se existe fundado receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público ou risco de ineficácia da decisão de mérito sem a suspensão do deliberado”.

14. Em primeiro lugar, os documentos novos colacionados não se mostram suficientes à caracterização da fumaça do bom direito – o que será apurado no exame de mérito do recurso e exige exame detalhado da unidade técnica, não havendo violação a princípios constitucionais.

15. Além disso, na presente TCE, a prestação de contas foi apresentada intempestivamente, e as irregularidades apuradas macularam a boa e regular aplicação dos valores; como bem ressaltou a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos). A eventual demora que possa ocorrer no julgamento de seu apelo decorrerá do encaminhamento tardio dos documentos novos, ora colacionados, que já existiam antes da decisão condenatória. Desse modo, não há que se falar em concessão de cautelar se o perigo da demora for causado pelo próprio responsável.

16. Por fim, a execução do acórdão e seus efeitos são consequências inerentes a julgamentos considerados válidos até eventual modificação. Admitir o contrário implicaria reconhecer que todo recurso de revisão interposto no prazo de cinco anos teria, por si só, o poder de suspender a eficácia da decisão recorrida, com base, unicamente, na alegação de perigo da demora, esvaziando a excepcionalidade da tutela cautelar.

17. Desse modo, ratifico o entendimento já exarado, de indeferir o pedido de concessão de efeito suspensivo ao recurso de revisão, e nego provimento ao presente agravo.

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 14 de maio de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1103/2025 – TCU – Plenário



1. Processo TC 036.544/2019-1
- 1.1. Apensos: 019.018/2024-0; 019.007/2024-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Tomada de Contas Especial).
3. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
- 3.1. Responsável: Lázaro Andrade de Oliveira (820.868.775-87).
- 3.2. Recorrente: Lázaro Andrade de Oliveira (820.868.775-87).
4. Órgão/Entidade: Município de Teolândia/BA.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE); Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Rafaela Menezes Costa Aboboreira (38.226/OAB-BA), Fernanda Reis Abreu (29.401/OAB-BA) e outros, representando Lázaro Andrade de Oliveira.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o agravo interposto por Lázaro Andrade de Oliveira contra despacho que admitiu recurso de revisão em face do Acórdão 5.905/2021-TCU-2ª Câmara, mas indeferiu o pedido de efeito suspensivo,

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

- 9.1. conhecer do agravo e, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;
- 9.3. restituir os autos à AudRecursos, para proceder à instrução de mérito do recurso de revisão.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1103-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 I – CLASSE V – Plenário

TC 026.233/2021-5



Natureza: Monitoramento

Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ITENS MONITORÁVEIS DOS ACÓRDÃOS 718/2016-TCU-PLENÁRIO, 1.057/2017-TCU-PLENÁRIO, 1.057/2018-TCU-PLENÁRIO, 1.947/2019-TCU-PLENÁRIO E 1.350/2020-TCU-PLENÁRIO, REFERENTES À FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA EVITAR A DUPLICIDADE DE ESFORÇOS E SOBREPOSIÇÃO DE MONITORAMENTOS DO MESMO OBJETO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peça 95), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 96 e 97).

1. *“Cuidam os autos de processo de monitoramento referente a deliberações exaradas nos Acórdãos 718/2016-TCU-Plenário e 1.057/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, 1.057/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Substituto André Luiz de Carvalho, 1.947/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro e 1.350/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, referentes a encaminhamentos dados a pagamentos de benefícios previdenciários, por meio da metodologia denominada Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB).*
2. *Iniciada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015, a Fiscalização Contínua de Benefícios aplica intensivamente ferramentas e técnicas de análise de dados com objetivo de identificar indícios de irregularidades em benefícios, propondo, quando couber, ações de controle e medidas que mitiguem o risco de pagamentos indevidos e que busquem aperfeiçoar os controles internos das instituições fiscalizadas.*

I. EXAME TÉCNICO

3. *O presente processo foi aberto com objetivo de analisar os itens monitoráveis dos Acórdãos 718/2016 – TCU-Plenário (TC 010.947/2015-9 – 1º ciclo); 1.057/2017 – TCU -Plenário (TC 016.216/2016-4 – 2º ciclo); 1.057/2018 – TCU-Plenário (TC 017.519/2017-9 – 3º ciclo); 1.947/2019 – TCU-Plenário (TC 021.408/2018-1 – 4º ciclo) e 1.350/2020 – TCU-Plenário (TC 012.592/2019-6 – 5º ciclo) relativos a Fiscalizações Contínuas de Benefícios Previdenciários.*
4. *Cumprе destacar que o Acompanhamento da FCB 2024, TC 007.331/2024-0 (fiscalização fiscalis 56/2024), possui como objetivo o monitoramento de todos os itens monitoráveis objeto de análise deste processo.*
5. *Considerando que é princípio da eficiência administrativa evitar a duplicidade de esforços e sobreposição de monitoramentos do mesmo objeto, visando à otimização dos recursos e a eficácia das ações de controle externo, entendemos que a continuidade da análise dos itens monitoráveis no âmbito do presente processo torna-se desnecessária e contraproducente, uma vez que os itens monitoráveis serão adequadamente acompanhados no TC 007.331/2024-0.*



II. CONCLUSÃO

6. *Diante do exposto, e considerando a necessidade promover a eficiência nas atividades de controle externo, sugere-se o encerramento do presente processo de monitoramento*

III. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*
- a) *Arquivar os autos na Unidade de Auditoria Especialidade em Previdência, Assistência e Trabalho”.*

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de processo de monitoramento dos Acórdãos 718/2016-TCU-Plenário e 1.057/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, 1.057/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Substituto André Luiz de Carvalho, 1.947/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro e 1.350/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, nos quais foram exaradas determinações relativas a pagamentos de benefícios previdenciários feitos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

2. As mencionadas decisões apreciaram Fiscalizações Contínuas de Benefícios Previdenciários e foram proferidas com o seguinte teor:

Acórdão 718/2016-TCU-Plenário

- 9.1. *determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 dias:*
- 9.1.1. *revise os 200 casos amostrados que foram considerados como irregulares pela tipologia TPL BP-E00-002 - Acumulação indevida de benefícios;*
- 9.1.2. *revise os 262 casos amostrados que foram considerados de pessoas diferentes pela tipologia TPL BP-E00-013 - Pagamento de benefício previdenciário a NIT compartilhado por mais de um titular;*
- 9.1.3. *avalie os controles internos pertinentes à tipologia TPL BP-E00-001 - Pagamento de benefício previdenciário superior ao Teto Previdenciário -, quanto aos benefícios residuais concedidos em datas recentes;*
- 9.1.4. *avalie os controles internos pertinentes às tipologias TPL BP-E00-002 e TPL BP-E00-013;*
- 9.1.5. *revise os seguintes casos mencionados abaixo e constantes das relações a que se refere o item 9.9 deste acórdão ou justifique a desnecessidade de revisá-los:*
- 9.1.5.1. *1.039 casos apontados pela tipologia TPL BP-E00-001;*
- 9.1.5.2. *119.234 benefícios detectados pela primeira série de análise dos indícios de irregularidade da tipologia TPL BP-E00-002;*
- 9.1.5.3. *20.761 benefícios detectados pela primeira série de análise dos indícios de irregularidade da tipologia TPL BP-E00-013;*
- 9.1.5.4. *os benefícios identificados como irregulares nos testes de credibilidade;*
- 9.2. *determinar à SecexPrevidência que incorpore, na metodologia de fiscalização contínua, a elaboração de relatório auxiliar de monitoramento, conforme modelo apresentado à peça 40, quando da realização do monitoramento de acórdãos exarados em processos de fiscalização dessa natureza;*

- 9.3. recomendar a Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de, nos futuros Planos Diretrizes do TCU, serem previstas ações voltadas à sistematização, utilização e disseminação da metodologia de fiscalização contínua no âmbito daquela unidade básica;
- 9.4. orientar a Secretaria-Geral da Presidência (Segepres) que, nos futuros acordos de cooperação firmados por esta Corte de Contas sejam consideradas, quando for o caso, as demandas por acesso às bases de dados dos órgão e entidades signatários desses acordos e que possam ser de interesse do TCU, para fins de realização de eventuais trabalhos de fiscalização contínua, ouvida previamente a Segecex;
- 9.5. orientar a Segecex que, quando da realização de futura fiscalização contínua, observe a adequada definição da periodicidade de realização das rodadas desse tipo de fiscalização, conforme cada caso concreto objeto de fiscalização;
- 9.6. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social cópia deste acórdão, das relações dos benefícios a que se referem os subitens 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.5.3 e 9.1.5.4 deste acórdão, do relatório e do voto que o fundamentam;
- 9.7. levantar o sigilo destes autos em razão da relevância das informações deles constantes e ausente condição que enseje sua confidencialidade;
- 9.8. determinar à SecexPrevidência que promova o monitoramento deste acórdão.

Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário

- 9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 360 dias, revise os/as:
- 9.1.1. 1.076 casos apontados pela Tipologia TPL BP-E00-001;
- 9.1.2. 11.522 duplas de benefícios apontadas pela Tipologia TPL BP-E00-002;
- 9.1.3. 1.152 duplas de benefícios apontadas pela Tipologia TPL BP-E00-013;
- 9.1.4. 48.889 duplas de benefícios apontadas pela Tipologia TPL BP-E00-014;
- 9.1.5. 3.037 duplas de benefícios apontadas pela Tipologia TPL BP-E00-015;
- 9.1.6. 548 casos apontados pela Tipologia TPL BP-E21-007;
- 9.1.7. 333 casos apontados pela Tipologia TPL BP-E21-008, equivalente à amostra estatisticamente representativa da tipologia;
- 9.1.8. 22.838 casos apontados pela Tipologia TPL BP-E41-001;
- 9.2. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 30 dias:
- 9.2.1. informe se houve alguma alteração dos controles internos pertinentes à verificação do Teto Previdenciário e as razões para os casos apontados pelas Tipologias TPL BP-E00-001 e TPL BP-E21-007 permanecerem registrados na Maciça sem tratamento ou espécie que faça jus à exceção ao teto, corrigindo eventuais casos irregulares detectados;
- 9.2.2. informe eventuais ações do controle interno da autarquia para evitar compartilhamento irregular de dados cadastrais de titulares diferentes;
- 9.3. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, I, c/c art. 250, incisos II e III, do Regimento interno do TCU, que:
- 9.3.1. adote critérios de priorização para revisão de benefícios indicados no subitem 9.1, de sorte a não comprometer a estrutura de revisão da autarquia, devendo ser tratadas como prioritárias as revisões dos casos apontados nas tipologias TPL BP-E00-002 e TPL BP-E00-014;
- 9.3.2. avalie, conforme os critérios de oportunidade e conveniência, a possibilidade de revisão dos casos apontados pela Tipologia TPL BP-E21-008, não amostrados;



9.4. determinar à SecexPrevidência que constitua novo processo de Acompanhamento anual na concessão e pagamento de benefícios previdenciários (Fiscalização Contínua), para o período de março de 2017 a fevereiro de 2018

9.5. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social cópia do presente acórdão, do relatório e do voto que o fundamentam, bem como das peças 31 e 32 (TPL BP-E00-001), 34 a 37 (TPL BP-E00-002), 38 (TPL BP-E00-013), 40 (TPL BP-E00-015), 42 (TPL BP-E21-008), 48 (TPL BP-E00-014), 49 (TPL BP-E21-007) e 50 (TPL BP-E41-001);

9.6. arquivar os autos.

Acórdão 1.057/2018-TCU-Plenário

9.1. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência deste Acórdão, o Instituto Nacional do Seguro Social adote as seguintes medidas:

9.1.1. promova a revisão sobre os 53.205 benefícios apontados pelas regras "n", "3" e "4" da Tipologia TPL BP E00-002 (acumulação indevida de benefícios);

9.1.2. promova a revisão sobre as 1.692 duplas de benefícios apontadas pela Tipologia TPL BP E00-013 (pagamento de benefício previdenciário a NIT compartilhado por mais de um titular), informando o TCU sobre as ações do controle interno do INSS para evitar o irregular compartilhamento de dados cadastrais de titulares diferentes;

9.1.3. promova a revisão sobre as 29.248 duplas de benefícios apontadas pela Tipologia TPL BP E00-014 (acumulação indevida de benefícios por CPF);

9.1.4. promova a revisão sobre os 702 benefícios apontados pela Tipologia TPL BP E21-007 (pensão por morte paga a dependentes com a soma de pagamentos superior ao teto previdenciário);

9.1.5. promova a revisão sobre os controles internos relacionados com as seguintes ocorrências:

9.1.5.1. anotações de 42.395 duplas de benefícios pela Tipologia TPL BP E00-015 (pagamento de benefício previdenciário a CPF compartilhado por mais de um titular);

9.1.5.2. anotações dos demais casos apontados no âmbito do presente acompanhamento com menor prioridade;

9.1.6. informe o TCU, ao final do referido prazo de prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sobre o resultado de todas as medidas adotadas em cumprimento ao item 9.1 deste Acórdão;

9.2. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias contados da ciência deste Acórdão, o Instituto Nacional do Seguro Social, em conjunto com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e com a Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex), apresente o adequado plano de ação para conciliar os seus esforços tecnológicos no sentido de adaptar e/ou desenvolver as suas ferramentas tecnológicas de supervisão e controle dos correspondentes benefícios previdenciários em parceria com a CGU e a Segecex do TCU, entre outros órgãos federais de fiscalização e controle, passando a permitir não apenas a conectividade dos diversos sistemas, mas também o desenvolvimento conjunto de ferramentas tecnológicas de controle da gestão, com o eventual desenvolvimento e emprego, por exemplo, até mesmo de robôs por algoritmo para a pesquisa e análise de dados, em respeito aos arts. 24 e 48, § 6º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e aos princípios administrativos da eficiência, da economicidade, da moralidade, do planejamento e da transparência formal e material;

9.3. determinar que a SecexPrevidência adote as seguintes medidas:

9.3.1. promova o acompanhamento sobre a implementação do cronograma informado pelo INSS para o desenvolvimento da solução de qualificação de dados e de geração de base qualificada e não qualificada em relação ao Cnis e à Maciça;

9.3.2. informe o Instituto Nacional do Seguro Social, para o aprimoramento dos seus controles internos, sobre a existência de 22 benefícios pagos acima do teto previdenciário (Tipologia TPL E00-001), para além dos já detectados nos anteriores ciclos de fiscalização contínua sobre os benefícios previdenciários, a exemplo dos NB: 1782863351, 6128929919, 3004949972, 1315998693, 1215309420, 1235799538, 1261349471, 1066900091, 1031148903, 0821727656, 0432741470, 0432750703, 0863578470, 0758718756, 0417524439, 0851817971, 0417662211, 0705605663, 0846896591, 0829235680, 0780933710, 0725034815;

9.3.3. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, além da cópia do parecer acostado à Peça 27 e das peças sigilosas integrantes deste processo (com a necessária classificação para a salvaguarda do sigilo), ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência e adoção de providências; e

9.3.4. archive o presente processo, sem prejuízo de promover o monitoramento de todas as determinações prolatadas por este Acórdão.

Acórdão 1.947/2019-TCU-Plenário

9.1. com relação ao Acórdão 718/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, considerar cumpridos os itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.2 a 9.8, parcialmente cumpridos os itens 9.1.3 e 9.1.4, e em cumprimento o item 9.1.5;

9.2. com relação ao Acórdão 1057/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, considerar cumpridos os itens 9.1.6 e 9.4, em cumprimento os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.7, 9.1.8 e 9.2.2, e em implementação os itens 9.3.1 e 9.3.2;

9.3. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. no prazo de 60 dias, apresente plano de ação para verificar e ajustar os problemas de credibilidade identificados na sessão 2.1.1 do relatório que é parte integrante desta deliberação;

9.3.2. no prazo de 360 dias, revise os 60.717 benefícios identificados pelas tipologias da sessão 2.1.2 do relatório que é parte integrante desta deliberação;

Função Trabalho

9.4. com relação ao Acórdão 1343/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, considerar cumpridos os itens 9.1.1, 9.1.3, 9.2.1 e 9.2.2, e considerar parcialmente cumprido o item 9.1.2;

9.5. com relação ao Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, considerar cumprido o item 9.2.2 e não cumpridos os itens 9.2.1 e 9.3.3;

9.6. determinar à Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/Mapa), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 90 dias, apresente plano de implementação de melhorias previstas no SisRGP, incluindo os requisitos previstos no art. 4º do Decreto nº 8.425/2015, os batimentos com a Receita Federal, Sisobi, Rais e Maciça, e suspensão automática de inscrições de pescadores artesanais que não comprovarem o exercício da atividade pesqueira ou que exerçam atividade remunerada incompatível com a pesca artesanal, com vistas a reduzir o montante de achados das tipologias TPL_PA_RGP_01, TPL_PA_RGP_02,

TPL_PA_RGP_03, descritas no Anexo III do relatório que é parte integrante desta deliberação;

9.7. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.7.1. no prazo de 30 dias, apresente ao Tribunal cronograma de ativação no sistema do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), do módulo de entrada e validação dos dados relativos à embarcação, de acordo com o art. 13, § 6º, da Instrução Normativa SPPE/MTE 1/2011, em reiteração ao item 9.2.1 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti;

9.7.2. em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), elabore e apresente ao Tribunal:

9.7.2.1. no prazo de 30 dias, plano para incorporação no sistema de concessão de SDPA controles que evitem a habilitação de requerimentos extemporâneos como os identificados pelas tipologias TPL-SD-PAR-006 e TPL-SD-PAP-006 (descritas no Anexo III do relatório que é parte integrante desta deliberação), em reiteração ao item 9.3.3 do Acórdão 1095/2016-TCU-Plenário;

9.7.2.2. no prazo de 90 dias, plano para incorporação no sistema de concessão de SDPA controles que evitem a concessão de benefícios a pessoas que tenham exercido atividade formal diferente da pesca artesanal, como os identificados pelas tipologias TPL-SD-PAR-003, TPL-SD-PAP-003, TPL-SD-PAR-005, TPL-SD-PAP-005 (descritas no Anexo III do relatório que é parte integrante desta deliberação);

9.7.2.3. no prazo de 90 dias, plano para utilização dos dados do SisRGP como elemento complementar de verificação da qualidade de pescador artesanal no ato do requerimento do SDPA, considerando o art. 4º do Decreto nº 8.425/2015 e o tempo de exercício da atividade pesqueira artesanal;

9.8. determinar à Secretaria do Trabalho/ME, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.8.1. no prazo de 30 dias, apresente as medidas que serão adotadas para reduzir o números de registros de informações tardias ou inexatas no Caged, considerando o art. 7º da Portaria MTE 1.129/2014, com vistas à complementação do atendimento do item 9.1.2 do Acórdão 1343/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler) e a reduzir o volume de achados das tipologias TPL-SD-TFR-004 e TPL-SD-TFP-004 (descritas no Anexo III do relatório que é parte integrante desta deliberação);

9.8.2. avalie os achados residuais das tipologias TPL-SD-TFR-001, TPL-SD-TFP-001, TPL-SD-TFR-002, TPL-SD-TFP-002, TPL-SD-TFR-005 e TPL-SD-TFP-005 (descritas no Anexo III do relatório que é parte integrante desta deliberação) e estabeleça mecanismo de acompanhamento dessas situações com vistas a reduzir ainda mais as ocorrências ao longo do tempo;

9.9. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social/ME, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que avalie os achados residuais das tipologias TPL-SD-PAR-001, TPL-SD-PAP-001, TPL-SD-PAR-002, TPL-SD-PAP-002, TPL-SD-PAR-004 e TPL-SD-PAP-004 (descritas no Anexo III do relatório que é parte integrante desta deliberação) e estabeleça mecanismo de acompanhamento dessas situações com vistas a reduzir ainda mais as ocorrências ao longo do tempo, dando notícia ao TCU;

9.10. encaminhar as listagens dos achados referentes à Fiscalização Contínua de Benefícios da Função Trabalho do ciclo de 2018 ao Instituto Nacional do Seguro Social, Ministério da Economia e Secretaria de Aquicultura e Pesca/Mapa;

Função Assistência Social

9.11. determinar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MC, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 90 dias:

9.11.1. indique as providências ou os controles que serão tomados para reduzir o número de inconsistências identificadas na Análise de Credibilidade do Cadastro Único a seguir mencionadas, juntamente com o correspondente item do relatório que é parte integrante desta deliberação:

a) registros que não cumprem as regras mínimas para preenchimento dos documentos (item 2.3.1.1.1);

b) registros com número de CPF e Título de Eleitor Inválido (item 2.3.1.1.2);

c) registros com número de CPF, Título de Eleitor, documento de identidade, carteira de trabalho e certidões em multiplicidade (item 2.3.1.1.3);

d) CPF ou Título de Eleitor inconsistentes com as bases de dados oficiais (item 2.3.1.1.4);

9.11.2. indique as providências ou os controles que serão tomados em relação as tipologias a seguir mencionadas, juntamente com o correspondente item do relatório que é parte integrante desta deliberação:

a) beneficiário com renda formal (item 2.3.3.1.1);

b) beneficiário apresentou Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física (Item 2.3.3.1.2);

c) beneficiário como favorecido de pagamento no Siafi (item 2.3.3.1.3);

d) beneficiário com CPF em multiplicidade ou cancelado (item 2.3.3.1.4);

e) beneficiário com indício de falecimento (item 2.3.3.1.5);

f) beneficiário sócio ou diretor de empresa que recebeu pagamento por meio do Siafi (item 2.3.3.1.6);

g) beneficiário sócio de empresa, base do CNPJ, com participação no capital social superior a 40 mil reais ou empresa com capital social superior à cem mil reais (item 2.3.3.1.7);

h) beneficiário sócio ou diretor de empresa, conforme a base do CNE, que declarou informações na Rais (item 2.3.3.1.8);

i) beneficiário com CPF suspenso (item 2.3.3.1.9);

j) registro com CPF em multiplicidade, inválido ou cancelado (item 2.3.3.2.1);

k) registro identificado na base do Sisobi (item 2.3.3.2.2);

l) registro identificado como Instituidor de pensão por morte no INSS (item 2.3.3.2.3);

m) registro com CPF suspenso (item 2.3.3.2.4);

9.11.3. indique as providências que serão tomadas em relação aos benefícios encaminhados para fiscalização, a seguir mencionados juntamente com o correspondente item do relatório que é parte integrante desta deliberação:

a) beneficiário com recebimento de salários de emprego formal ou benefício do INSS acima das regras de entrada ou permanência no momento do cadastramento ou sua atualização (item 2.3.4.1.1);

b) beneficiário servidor ou pensionista civil ou militar do Governo Federal ou Estadual acima das regras de entrada ou permanência no momento do cadastramento ou sua atualização (item 2.3.4.1.2);

9.12. determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social/MC e ao Instituto Nacional de Seguridade Social/ME, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 90 dias:

9.12.1. indiquem as providências ou os controles que serão tomados para reduzir o número de inconsistências identificadas na Análise de Credibilidade do BPC:

a) CPF ou Título de Eleitor inconsistentes com as bases de dados oficiais (item 2.3.1.2.1 do relatório que é parte integrante desta deliberação);

9.12.2. indiquem as providências ou os controles que serão tomados em relação as tipologias identificadas a seguir, mencionadas juntamente com o correspondente item do relatório que é parte integrante desta deliberação:

a) beneficiário pensionista ou servidor público civil ou militar do Governo Federal (item 2.3.3.3.1)

b) beneficiário identificado na base do Sisobi (item 2.3.3.3.2)

c) beneficiário com renda de emprego formal (item 2.3.3.3.3)

d) beneficiário com CPF cancelado ou nulo (item 2.3.3.3.4)

e) beneficiário com dados cadastrais incorretos, CPF inexistente ou sem CPF (item 2.3.3.3.5)

f) beneficiário com CPF suspenso (item 2.3.3.3.6);

9.13. encaminhar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MC, à Secretaria Nacional de Assistência Social/MC e ao Instituto Nacional de Seguridade Social/ME mídia com os benefícios identificados com irregularidade e com os resultados dos cruzamentos de bases, bem como cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de fiscalização (peça 96);

9.14. dar ciência desta deliberação aos Ministros de Estado da Economia; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e da Cidadania;

9.15. arquivar os presentes autos.

Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário

9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a sanear os achados identificados nas tipologias de cadastro (constantes da tabela 13 do relatório de acompanhamento), bem como da revisão cadastral dos benefícios com resultados "não combinado" para os instituidores com data de despacho do benefício maior do que cinco anos ($DDB > 5$), e para todos os representantes e os procuradores, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação;

9.2. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de um ano, adote providência com vistas à:

9.2.1. revisão cadastral dos benefícios com resultados "não combinado", prioritariamente para todos os titulares e para os instituidores com data de despacho do benefício menor ou igual a cinco anos ($DDB \leq 5$), por estarem em desacordo com o art. 515 da IN 77/2015 /PRES/INSS;

9.2.2. revisão dos benefícios identificados na tipologia TPL BP-E00-001, por estar em desacordo com a Nota Técnica 25/2017 GT/CGIA/DATAPREV/PT/Nº76/INSS;

9.2.3. revisão dos benefícios identificados na tipologia TPL BP-E00-002, por estarem em desacordo com o art. 20 da IN 77/2015 PRES/INSS, de 21/1/2015;

9.2.4. revisão dos benefícios identificados na tipologia TPL BP-E00-005, por estarem em desacordo com a IN 77/2015 PRES/INSS;

9.2.5. revisão dos benefícios identificados na tipologia TPL BP-E00-007, por estarem em desacordo com o art. 517 da IN 77/2015 /PRES/INSS;

9.2.6. revisão dos benefícios identificados na tipologia TPL BP-E00-003, por estarem em desacordo com o art. 220 da IN 77/2015 /PRES/INSS, e a Nota Técnica 25/2017 GT/CGIA/DATAPREV/PT/Nº76/INSS;

9.2.7. *apuração e revisão de ocorrências de incompatibilidade dos benefícios apontados pela tipologia TPL BP-E00-004 com possíveis atividades remuneradas exercidas pelos respectivos titulares, por estarem, se confirmadas, em desacordo com os arts. 42, 59 e 139, § 1º (vigente à época da concessão) da Lei 8.213/1991 e com o art. 20, caput, da Lei 8.742/1993;*

9.2.8. *revisão dos benefícios identificados na tipologia TPL BP-E21-007, por estarem em desacordo com o art. 29, §2º; art. 41-A, §1º, da Lei 8.213/1990 e o art. 2º da Portaria 9/2015-Ministério da Economia;*

9.2.9. *revisão dos benefícios identificados na tipologia TPL BP-E21-008, por estarem em desacordo com os arts. 75 e 77 da Lei 8.213/1990;*

9.2.10. *revisão dos benefícios identificados na tipologia TPL BP-E41-001, por estarem em desacordo com o art. 48, §1º, da Lei 8.213/1990;*

9.2.11. *redução dos casos de benefícios de auxílio-doença sem a data da cessação, entre os concedidos administrativamente e, nos casos de concessão judicial, aqueles cujas decisões tenha fixado prazo de duração, por estar em desacordo com o art. 60, §§ 8º e 9º, da Lei 8.213/1991;*

9.3. *recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de:*

9.3.1. *revisar os dados cadastrais dos titulares e dos instituidores que estão no quartil inferior dos registros com resultado "inconclusivo" com vistas a melhorar a qualidade da base de dados;*

9.3.2. *realizar procedimentos adicionais de apuração dos riscos identificados na tipologia TPL BP-E00-015 - Aposentadorias a beneficiários cujos vínculos trabalhistas não estão identificados na Relação Anual das Informações Sociais (Rais);*

9.3.3. *realizar procedimentos adicionais de apuração dos riscos identificados na tipologia TPL BP-E88-001, referentes à emissão de CPF a titulares do Benefício de Prestação Continuada ao Idoso em data próxima à solicitação do benefício;*

9.3.4. *realizar procedimentos adicionais de apuração dos riscos identificados na TPL BP-E21-001, referentes aos instituidores de pensão por morte sem registro no Sisobi ou óbito na Receita, identificada na folha de pagamentos do INSS, com vistas à adoção de providências internas;*

9.3.5. *realizar procedimentos adicionais de apuração dos riscos identificados na tipologia TPL BP-E31-010, referentes aos Auxílios-doença com duração muito longa, identificada na folha de pagamentos do INSS, com vistas à adoção de providências internas;*

9.4. *dar ciência desta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social, encaminhando os arquivos com os benefícios identificados com irregularidade e com os resultados dos cruzamentos de bases.*

3. Considerando que o TC 007.331/2024-0 (Relator: Ministro Augusto Nardes) trata da Fiscalização Contínua de Benefícios e tendo em vista que um de seus objetivos é monitorar todos os itens objeto dos presentes autos, em homenagem ao princípio da eficiência administrativa e a fim de evitar a duplicidade de esforços e sobreposição de monitoramentos do mesmo objeto, acolho a proposta da unidade técnica pelo arquivamento do presente processo.

4. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1104/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.233/2021-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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 que cuidam de monitoramento dos Acórdãos 718/2016-TCU-Plenário e 1.057/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, 1.057/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Substituto André Luiz de Carvalho, 1.947/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro e 1.350/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, nos quais foram exaradas determinações relativas a pagamentos de benefícios previdenciários feitos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

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

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1104-16/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 VII – PLENÁRIO

TC 039.832/2019-8.

Natureza: Denúncia.

Órgão/Entidade: Grupamento de Apoio de Anápolis - COMANDO DA AERONÁUTICA.



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: Leonardo Ramos Ribeiro (OAB/DF 67.857),
representando Joao Gustavo Lage Germano.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES OCORRIDAS NA BASE AÉREA DE ANÁPOLIS (BAAN) ENVOLVENDO LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES CONDUZIDAS PELO GRUPAMENTO DE APOIO DE ANÁPOLIS (GAP-AN) E PELO GRUPAMENTO DE APOIO DE BRASÍLIA (GAP-BR). DILIGÊNCIAS. PARCIALMENTE PROCEDENTE.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução elaborada pelo auditor da AudGovernança vazada à peça 225 destes autos:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de denúncia relativa a possíveis irregularidades ocorridas na Base Aérea de Anápolis (BAAN) envolvendo licitações e contratações conduzidas pelo Grupamento de Apoio de Anápolis (GAP-AN) – pregões eletrônicos (PEs) 27/2016 e 55/2017 – e pelo Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR) – PE 26/2018 – no que tange a itens voltados para atender necessidades do então 1º/6º Grupo de Aviação (1º/6º GAv), Esquadrão Carcará, desativado atualmente.

2. Em linhas gerais, a denúncia relata o recebimento de produtos distintos dos contratados (“química contratual”), a utilização de crédito orçamentário inadequado na contratação de um toldo e um sombreiro para a BAAN, bem como o recebimento de itens de mobiliário antes do processo licitatório.

HISTÓRICO

3. Conforme metadados da peça 1, a denúncia foi recebida pelo Tribunal em 2/12/2019, tendo sido autuado o presente processo em 3/12/2019.

4. Em 5/4/2021, a unidade técnica realizou exame inicial da denúncia apresentada, das evidências trazidas pelo denunciante e de informações contidas em outras bases de dados governamentais, concluindo pela existência de “fortes indícios de irregularidades em contratações realizadas pelo Grupamento de Apoio de Anápolis e Base Aérea de Anápolis” (peça 66, item 297), as quais não se limitam aos fatos narrados na inicial. Nesse contexto, a unidade propôs a realização de diligências a fim de obter uma série de documentos e de informações adicionais para o aprofundamento da análise.

5. Em 6/9/2021, o Eminent Relator, Min. Subst. Augusto Sherman, exarou despacho (peça 69) sugerindo a autuação de processo apartado para a apuração dos fatos encontrados que extrapolam o objeto da denúncia, tendo sido autuado o TC 021.068/2022-4, sob a responsabilidade da AudContratações. Adicionalmente, o relator conheceu a denúncia e atendeu às diligências propostas pela unidade técnica que estão relacionadas diretamente com os fatos apresentados pelo denunciante.

28. Ante ao exposto, com fundamento art. 11 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, acolho a proposta da unidade técnica a fim de:

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) diligenciar o Grupamento de Apoio de Anápolis e Base Aérea de Anápolis (Ala 2), com fundamento no art. 157 do RI/TCU, para que, no prazo de 30 (trinta) dias:

b.1) encaminhem a íntegra dos processos administrativos referentes aos pregões 27/2016-GAP/AN, 37/2016-GAP/AN e 55/2017-GAP/AN, incluindo o estudo técnico preliminar, as pesquisas de preços, trocas de e-mails com licitantes, contratos assinados, empenhos emitidos, ordens bancárias pagas, medições (em caso de serviços), notas fiscais, registros dos bens adquiridos em sistema de patrimônio (número de patrimônio) e eventuais autorizações a solicitações de adesões aos pregões por outros órgãos;

b.2) em relação aos empenhos 2017NE800676, 2017NE800677, 2017NE800678, 2017NE800744 e 2017NE801302, além dos documentos solicitados na alínea b.1, encaminhem fotografias do resultado dos serviços (armários, portas e vidros, bancadas de granito), indicando expressamente onde foram executados;

b.3) para os itens listados abaixo, localizados nas salas de recreação dos oficiais do Esquadrão Carcará, encaminhem o respectivo processo de compra (contendo o número de empenho, número de ordem bancária, nota fiscal, medição dos itens de serviços e termo de recebimento), fotografia do móvel e o registro do bem em sistema de patrimônio.

b.3.1) Rack tipo armário em mdf madeirado;

b.3.2) Poltrona em madeira tauari e estofados;

b.3.3) Mesa de centro redonda em mdf branco lacca;

b.3.4) Mesa de canto decorativa;

b.3.5) Aparador com base de ferro e mdf madeirado;

b.3.6) Banquetas em madeira tauari e assento almofadado;

b.3.7) Armário aéreo para cozinha em mdf branco;

b.3.8) Mesa redonda c/ 4 cadeiras almofadadas em madeira e timbrada;

b.3.9) Prateleira decorativa com porta taças;

b.3.10) Cristaleiras em mdf sem vidro;

b.3.11) Rack com rodinhas e gavetas invisíveis parede inteira;

b.3.12) Prateleira decorativa com painel para tv em mdf lacca;

b.3.13) Porta tacos e quadro decorativo;

b.3.14) Troca de fórmica do bar;

b.3.15) Confecção de armários em mdf;

b.3.16) Banquetas de luxo;

b.3.17) Mesa em "I" para escritório;

b.3.18) Mesa decorativa com tampo em mdf vermelho lacca; e

b.3.19) Armação de mesa de centro em inox

b.4) para a mesa de sinuca localizada em uma das salas de recreação dos oficiais do Esquadrão Carcará, conforme foto anexada pelo denunciante, encaminhem o respectivo processo de compra (contendo o número de empenho, número de ordem bancária, nota fiscal e termo de recebimento), fotografia da mesa e o registro do bem em sistema de patrimônio;

b.5) encaminhem a íntegra do Boletim Interno Ostensivo 159, de 6/9/2017;

b.6) encaminhem a íntegra da Parte 528/1GAV.SAP de 2/8/2017 (Protocolo COMAER 67363.002521/2017-18) e todos os despachos e documentos a ela associados no sistema SIGADAER;



b.7) encaminhem todos os termos de recebimentos, incluindo os respectivos relatórios de medição de serviços a eles associados, emitidos pela Comissão de Recebimento de Serviços designada pela Parte 528/1GAV.SAP, cujo presidente era o Capitão-Aviador Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti;

b.8) para cada um dos 24 itens de mobiliário entregues pela empresa Forma Office ao 1º/6º GAV em 25/5/2017, conforme Nota Fiscal 11885 e Termo de Recebimento assinado pelo Major-Aviador Sr. Leonardo de Moraes dos Santos:

b.8.1) encaminhem a guia de movimentação de material correspondente;

b.8.2) indiquem o respectivo número de patrimônio e sua localização;

b.8.3) encaminhem fotografia do móvel, na qual seja possível identificar o número de patrimônio;

b.8.4) indiquem o modelo e fabricante do item.

b.9) encaminhem todos os Termos de Recebimento de Material que versem sobre transferência de carga de mobiliário do Compreg para a Base Aérea de Anápolis (Ala 2) ou Grupamento de Apoio de Anápolis, cujas emissões tenham ocorrido entre 2018 e 2019, incluindo os termos de recebimento de material 01/1GAV6/2018 e 02/1GAV6/2018;

c) diligenciar o Comando de Preparo, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, para que, no prazo de 30 (trinta) dias:

c.1) encaminhe a íntegra do(s) processo(s) de compras referente(s) aos 24 itens de mobiliário entregues pela empresa Forma Office ao 1º/6º GAV em 25/5/2017, conforme Nota Fiscal 11885 e Termo de Recebimento assinado pelo Major-Aviador Sr. Leonardo de Moraes dos Santos;

c.2) encaminhe a íntegra do(s) processo(s) de compras referente(s) aos empenhos 2018NE803891 e 2018NE803889, os quais foram emitidos pelo Grupamento de Apoio do Distrito Federal – GAP/DF;

c.3) encaminhe todas as Guias de Movimentação de Material que versem sobre transferência de carga de mobiliário do Compreg para a Base Aérea de Anápolis (Ala 2) ou Grupamento de Apoio de Anápolis, cujas emissões tenham ocorrido entre 2018 e 2019, incluindo a GMM 201867200000205.

d) diligenciar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - Campus Januária (uasg 158378), com fundamento no art. 157 do RI/TCU, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe a íntegra dos processos administrativos referentes ao pregão 12/2019 - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - Campus Januária (uasg 158378);

e) diligenciar o Centro de Controle Interno da Aeronáutica, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe se há algum procedimento instaurado para apurar os fatos denunciados neste processo. Encaminhe, se houver, os documentos produzidos em sede da apuração;

f) determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a constituição de processo de representação apartado para análise das supostas irregularidades relativas aos indícios de restrição à competitividade e ao favorecimento às empresas Forma Office e Forma Style no pregão 26/2018, do Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR); e

g) determinar à SecexDefesa que encaminhe o apartado indicado no item “f” acima para manifestação da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) sobre eventual conexão/contingência das ocorrências verificadas pela SecexDefesa no pregão 26/2018, do Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR), com as apurações das irregularidades em licitações para compra de mobiliário vencidas pelas empresas Forma Office e Forma Style no TC 045.261/2020-2.

h) determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), que inclua em seu plano de fiscalização auditoria de conformidade com o objetivo de apurar as supostas irregularidades relativas aos indícios de fraude à licitação e favorecimento de empresas, identificados por meio de cruzamentos de dados em sistemas informatizados do governo federal, em diversos pregões eletrônicos, bem como em processos administrativos referentes à contratação por dispensa e em tomadas de preços, realizados pelo Grupamento de Apoio de Anápolis e pela Base Aérea de Anápolis.

6. Em atendimento ao despacho do relator, o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (Cenciar) enviou ao Tribunal o Ofício 210/AACE1/9246 (peça 94), recebido pelo protocolo em 5/11/2021, encaminhando mídia digital e os ofícios do Comando de Preparo (Compreg), do Grupamento de Apoio do Distrito Federal (GAP-DF), da BAAN e do GAP-BR em resposta às diligências determinadas. Esses documentos foram juntados às peças 94 a 112 do processo.

7. Na instrução da unidade técnica juntada em 17/4/2024 (peça 127), foi apontado o cumprimento parcial das diligências contidas no despacho supracitado, as quais foram reiteradas. Além disso, os jurisdicionados trouxeram aos autos informações a respeito da realização de sindicâncias acerca dos fatos denunciados, de modo que elas também foram requisitadas a fim de auxiliarem no saneamento deste processo.

8. Em 18/4/2024 os jurisdicionados tomaram ciência das novas diligências e, em 7/5/2024 foram juntados aos autos as informações demandadas.

EXAME TÉCNICO

9. A denúncia apresenta quatro fatos a serem examinados nesta instrução:

a) suposta prática de “química contratual” visando à aquisição de mobiliário para as salas de recreação dos militares do 1º/6º GAv e à realização de outras benfeitorias nesses espaços a partir de itens do Pregão Eletrônico (PE) 27/GAP-AN/2016, cujos empenhos somaram valores próximos a 80 mil reais, segundo o denunciante;

b) recebimento de material permanente sem lastro em compra em maio de 2017 com posterior tentativa de regularização e pagamento por intermédio de empenhos do PE 26/GAP-BR/2018;

c) indícios de burla orçamentária no PE 55/GAP-AN/2017 envolvendo a descrição da aquisição de toldo e sombreador como “prestação de serviço” a fim de alterar a natureza da despesa e possibilitar essa contratação com o recurso orçamentário disponível (elemento 39 – outros serviços de terceiros); e

d) pedidos institucionais da unidade militar com o objetivo de receber patrocínio de empresas para a comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv, inclusive empresas com contratos vigentes de fornecimento de bens e serviços à BAAN, podendo configurar solicitação de vantagem indevida ou conflito de interesses.

10. Por questão de clareza, nas seções seguintes, o exame técnico será feito separadamente para cada um dos fatos relatados embora alguns responsáveis estejam presentes em mais de um desses fatos. Antes, esse exame dedicará uma seção para a análise prescricional de eventual prescrição punitiva/ressarcitória referente a este processo.

I. Análise dos aspectos prescricionais

11. A Tabela 30 relaciona alguns eventos de interesse para fins de avaliação dos aspectos prescricionais deste processo.

Tabela 30 – Eventos de interesse para a análise da prescrição.

Data	Evento	Tipo	Enquadramento
2/12/2019	Recebimento da denúncia pelo TCU (peça 1).	Termo inicial	Art. 4º, III, da Resolução TCU 344/2022
5/4/2021	Instrução preliminar da unidade técnica para apuração dos fatos (peça 66).	Causa interruptiva	Art. 5º, II, da Resolução TCU 344/2022
6/9/2021	Despacho do relator determinando a realização de diligências (peça 69).	Causa interruptiva	Art. 5º, II, da Resolução TCU 344/2022
17/4/2024	Instrução preliminar da unidade técnica para analisar as informações prestadas e solicitar	Causa interruptiva	Art. 5º, II, da Resolução TCU 344/2022



	novas diligências com base em fato novo trazido pela unidade jurisdicionada (peça 127).		

12. Como não se passaram cinco anos entre duas causas interruptivas ou desde a última causa interruptiva (art. 2º da Resolução TCU 344/2022) e o processo não ficou paralisado por mais de três anos (art. 8º, *caput*, da Resolução TCU 344/2022), não há que se falar em prescrição para nenhum dos responsáveis deste processo.

I. Química contratual no PE 27/2016 do GAP-NA

I.1. Relato do denunciante

13. Conforme sintetizado na instrução juntada à peça 66, o denunciante relatou o seguinte:

20. De acordo com o denunciante, em julho de 2017, o Tenente-Coronel (TC) Aviador Sr. João Gustavo Lages Germano, então Comandante do Primeiro Esquadrão do Sexto Grupo de Aviação (1º/6º Gav), vinculado à Base Aérea de Anápolis, apresentou um projeto de reforma das salas de recreação dos oficiais e dos graduados, cuja autoria seria da esposa do Major Aviador Sr. Luís Henrique Miserochi Dias, a arquiteta Sra. Ana Paula Maia Gomes (peça 5, p. 1).

21. Além disso, o supramencionado comandante teria afirmado que a reforma daqueles ambientes seria custeada com verba descentralizada da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (Sefa), em coordenação com o Major-Brigadeiro do Ar Sr. Heraldo Luiz Rodrigues, então Secretário de Economia e finanças da Sefa (peça 5, p. 1).

22. Todavia, para consecução de tal reforma, o denunciante narra a “elaboração de um plano”, o qual teria anuência do então Comandante da Base Aérea de Anápolis, Coronel Aviador Sr. Francisco Bento Antunes Neto, do então Agente de Controle Interno, Major Intendente Sr. William do Carmo e do Major-Brigadeiro do ar Sr. Heraldo. Esse plano, segundo o denunciante, consistiria em convidar uma das empresas adjudicadas no pregão SRP 27/2016 – GAP-AN para executar o projeto relativo à reforma das áreas de recreação dos militares do 1º/6º Gav, incluindo fornecimento de materiais permanentes (peça 5, p. 1).

23. Segundo o denunciante, a diferença de valores entre o que estaria sendo solicitado à empresa escolhida e os empenhos que seriam emitidos “retornaria em forma de apoio institucional ao aniversário do Esquadrão e aos diversos eventos sociais que seriam promovidos ao longo do ano, todas as quintas-feiras, no prédio do 1º/6º Gav” (peça 5, p. 1). Ademais, o autor da denúncia alega que o dinheiro oriundo da Sefa, aproximadamente oitenta mil reais, veio como parte do acordo firmado entre o TC Germano e o Major-Brigadeiro Heraldo, que seria de aplicação exclusiva no prédio sede do 1º/6º Gav, e que aquele valor não obrigaria a Administração a colocar toda a Comissão de Fiscalização para receber as notas de empenhos que seriam geradas durante a execução daquele acordo, o que restringiria o assunto apenas ao presidente da Comissão de Fiscalização (peça 5, p. 1).

24. De acordo com o autor da denúncia, o TC Germano teria alegado ainda que a empresa optante pelo acordo trabalharia da mesma forma para o então Prefeito de Aeronáutica da Guarnição de Anápolis, o Tenente-Coronel Intendente Sr. Fernando de Almeida Lopes, logo, “tanto a empresa quanto o prefeito de aeronáutica deveriam ser considerados de “confiança”, pois esse era o Modus Operandi deles” (peça 5, p. 2).

25. Conforme relato do denunciante, a empresa do acordo seria a Wilson Custódio Ribeiro ME (Manuntec - CNPJ 12.331.681/0001-50), representada pelo Sr. Marcos Alves Ribeiro. Seguindo o relato, o suposto arranjo entre o Comandante do 1º/6º Gav e essa empresa perpassaria pela aquisição de dezenove itens, no valor de R\$ 49.545,00, cuja contrapartida seria a emissão de empenho de sete unidades do item 38, sete unidades do item 36 e nove unidade do item 40, referentes ao pregão 27/2016 – GAP-AN, cujo valor total a empenhar seria de R\$ 50.113,00 (peça 5, p. 2):

a) Item 36 – Serviço de confecção e instalação de ARMÁRIO EM PDF dupla face, 289 x 265 cm, com fornecimento de mão-de-obra e materiais, conforme descrito no Termo de Referência;

b) Item 38 – Serviço de confecção e instalação de ARMÁRIO EM PDF dupla face, 275 x 241,5cm, com fornecimento de mão-de-obra e materiais, conforme descrito no Termo de Referência; e

c) Item 40 – Serviço de confecção e instalação de ARMÁRIO EM MDF dupla face, 114 x 241 cm, com fornecimento de mão-de-obra e materiais, conforme descrito no Termo de referência.

26. Consoante o autor da denúncia, esses itens do pregão 27/2016 – GAP-AN concerniam-se à reforma de armários embutidos, os quais seriam instalados nos Próprios Nacionais Residenciais (PNR) da Vila dos Suboficiais e Sargentos. Ou seja, segundo o denunciante, o suposto arranjo feito pelo Comandante do 1º/6º Gav e a empresa consistiria no recebimento fictício dos serviços de reforma de guarda-roupas da Vila dos militares, em troca de itens que seriam instalados nas salas de recreação dos Oficiais pertencentes aos Esquadrão Carcará, conforme listagem abaixo (peça 5, p. 5 e 6):

- a) Rack tipo armário em mdf madeirado;
- b) Poltrona em madeira tauari e estofados;
- c) Mesa de centro redonda em mdf branco lacca;
- d) Mesa de canto decorativa;
- e) Aparador com base de ferro e mdf madeirado;
- f) Banquetas em madeira tauari e assento almofadado;
- g) Armário aéreo para cozinha em mdf branco;
- h) Mesa redonda c/ 4 cadeiras almofadadas em madeira e timbrada;
- i) Prateleira decorativa com porta taças;
- j) Cristaleiras em mdf sem vidro;
- k) Rack com rodinhas e gavetas invisíveis parede inteira;
- l) Prateleira decorativa com painel para tv em mdf lacca;
- m) Porta tacos e quadro decorativo;
- n) Troca de fórmica do bar;
- o) Confecção de armários em mdf;
- p) Banquetas de luxo;
- q) Mesa em "l" para escritório;
- r) Mesa decorativa com tampo em mdf vermelho lacca; e
- s) Armação de mesa de centro em inox.

27. Como elementos probatórios dos fatos denunciados, o denunciante anexou trechos do termo de referência do pregão 27/2016 – GAP-AN, com os desenhos técnicos e especificações dos serviços referentes aos itens 36, 38 e 40, e a proposta comercial da empresa Wilson Custódio, assinada pelo Sr. Marcos Alves Ribeiro, onde consta expressamente os dezenove itens que seriam entregues em troca de empenhos relativos a itens do supramencionado pregão (peça 5, p. 2 a 5 e 18 a 25).

28. Segundo o denunciante, conforme informação que teria sido obtida no Boletim Interno Ostensivo 159, de 6/9/2017, houve nomeação de Comissão de Recebimento de Serviços específica para o supramencionado acordo, cujos nomes dos militares designados constariam à Parte 528/1GAV.SAP de 2/8/2017, elaborada pelo Major-Aviador Sr. Leonardo de Moraes dos Santos e aprovada pelo Tenente-Coronel Germano (peça 5, pp. 7-8 e p. 33).

29. Como elemento probatório de que o supramencionado arranjo fora executado, o denunciante anexou fotos dos móveis indicados nas alíneas do parágrafo 21 desta instrução, os quais estariam instalados nas salas de recreação dos Oficiais do 1º/6º Gav. Consta, inclusive, a foto da instalação de uma estante sob a coordenação do Sr. Marcos Alves Ribeiro (peças 5 e 6, pp. 8 e 35 a 39).

30. Sobre a Comissão designada pela Parte 528/1GAV.SAP de 2/8/2017, o denunciante informou que somente localizou Termos de Recebimento Definitivo de Serviço que foram lavrados e assinados

unicamente pelo presidente da comissão (Capitão-Aviador Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti), o que, em sua análise (peça 5, p. 8):

(...) constitui fortes indícios de que a Administração publicou uma Comissão de Recebimento de Serviço cujo objetivo fora revelado apenas ao presidente daquela Comissão, uma vez que os demais membros, ao que tudo indica, jamais assinaram nenhum termo de recebimento.

31. O autor da denúncia anexou ainda dois termos de recebimento, o Termo de Recebimento 03/1º/6ºGAV/2017, de 28 de agosto de 2017, atrelado à nota fiscal nº 75 e ao empenho nº 2017NE800676 e o 05/1º/6ºGAV/2017, de 29 de setembro de 2017, atrelado à nota fiscal nº 77 e ao empenho nº 2017NE800676. O denunciante também destacou que o valor do empenho 2017NE800676, R\$ 50.113,00, corresponderia ao valor da proposta da empresa Wilson Custódio concernente à reforma da sala de recreação dos oficiais do 1º/6º Gav (peças 5, pp. 9 e 35 a 39).

32. Dado que o valor descentralizado pela Sefa para reforma das salas de recreação dos oficiais do 1º/6º Gav seria de, aproximadamente, oitenta mil reais, o denunciante informou que só teria localizado um Termo de Recebimento contemplando parte dos R\$ 30.000,00 restantes.

33. Segundo o autor da denúncia, o Termo de Recebimento seria o 02/1º/6º GAV/2017, de 21/8/2017, atrelado à nota fiscal “000.000.500” e ao empenho 2017NE800677, o qual indicaria que a empresa LG Comercio Engenharia e Manutenção Predial Ltda. (CNPJ: 05877971/0001-38), teria fornecido e instalado BOX em vidro temperado e vidros de 6 mm (peça 5, p. 9 e 10):

a) execução de 3 m² – Fornecimento e instalação de BOX em vidro temperado, com portas de correr, com fornecimento de mão-de-obra e materiais

b) execução de 2,5 m² – Fornecimento e instalação de BOX em vidro temperado, com uma parte fixa e uma porta de abrir, com fornecimento de mão-de-obra e materiais, conforme descrito no Termo de referência; e

c) execução de 6,5 m² – Fornecimento e instalação VIDROS 6 mm, com fornecimento de mão-de-obra e materiais, conforme descrito no Termo de Referência.

34. Todavia, a despeito dos supracitados serviços, o denunciante alega que os vestiários e banheiros do Esquadrão Carcará possuíam apenas boxes em pedra mármore, com portas de alumínio, o que, em sua análise, constituiria forte indício de que a execução dos serviços ocorreu de maneira inadequada. Como elementos probatórios, o autor da denúncia anexou o referido termo de recebimento, a respectiva nota de empenho e fotos dos vestiários e banheiros disponíveis no Esquadrão Carcará (peça 5, pp. 10, 39 a 45).

35. O denunciante destaca ainda a existência de indício de irregularidade no âmbito do empenho 2017NE800678, de 10/8/2017, no valor de R\$ 9.255,75, em favor da empresa J.J Azevedo Construtora Ltda. – ME (CNPJ 05.636.462/0001-13), referente à execução de serviços de instalação de seis bancadas em granito verde Ubatuba para lavatório e seis válvulas de descargas de ½ polegada, tendo em vista que o prédio do Esquadrão Carcará teria passado por uma reforma (objeto do pregão 37/2016), em junho de 2017, e não constaria nenhuma pendência nos banheiros, vestiários e salas de estar.

I.2. Análise Técnica

14. Na situação descrita pelo denunciante, o Sr. João Gustavo Lages Germano teria apresentado um plano para convidar empresas adjudicadas no PE 27/2016 do GAP-AN para executar um projeto de reforma das salas de estar dos militares do 1º/6º GAv. Ele consistiu no recebimento, pelo Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti, e no pagamento de serviços não executados em troca do fornecimento de materiais permanentes e benfeitorias não contratados.

15. Os empenhos envolvidos no relato estão relacionados na Tabela 31, que agrega outras informações obtidas a partir de diligência determinada pelo relator (peça 69).

Tabela 31 – Empenhos envolvidos na “química contratual” relatada pelo denunciante.

Nota de empenho	Objeto	Valor	Termo de recebimento	Nota Fiscal	Total
2017NE800676	9 armários MDF	R\$ 14.853,00	Termo de Recebimento	NF 75	R\$ 50.113,00



(peça 103, p. 206-207) Armários para atender necessidades do 1º/6º Gav	114 x 241 e 2 armários 275 x 241,5 (itens 40 e 38 do PE 27/2016).		03/1GAV/2017 (peça 104, p. 98). Signatários: Cap. Arcipreti (Presidente da COMREC) e Marcos Alves Ribeiro (Sócio-Gerente da Wilson Custódio Ribeiro ME).	(peça 104, p. 97)	
	1 armário MDF 289 x 265 e 5 armários MDF 275 x 241,5 (itens 36 e 38 do PE 27/2016).	R\$ 19.180,00	Termo de Recebimento 05/1GAV6/2017 (peça 105, p. 19). Signatários: Cap. Arcipreti (Presidente da COMREC) e Marcos Alves Ribeiro (Sócio-Gerente da Wilson Custódio Ribeiro ME).	NF 77 (peça 105, p. 26)	
	6 armários MDF 289 x 265 (item 36).	R\$ 16.080,00	Termo de Recebimento 07/1GAV6/2017 (peça 106, p. 41). Signatários: Cap. Arcipreti (Presidente da COMREC) e Marcos Alves Ribeiro (Sócio-Gerente da Wilson Custódio Ribeiro ME).	NF 80 (peça 106, p. 33)	
2017NE800677 (peça 103, p. 215-216) Box e vidros para atender as necessidades do 1º/6º Gav	Box com porta de correr - 3 m²; box com parte fixa - 2,5 m²; e vidros 6 mm - 6,5 m²;	R\$ 2.247,50	Termo de Recebimento 02/1GAV6/2017 (peça 104, p. 50). Signatários: Cap. Arcipreti (Presidente da COMREC) e Gilson Nunes da Silva (Sócio-Gerente da LG Comércio).	NF 500 (peça 104, p. 51)	R\$ 7.685,00
	Box com porta de correr - 2 m²; box com parte fixa - 4,5 m²; e vidros 6 mm - 24,5 m²;	R\$ 4.957,50	Termo de Recebimento 09/1GAV6/2017 (peça 106, p. 359). Signatários: Cap. Arcipreti (Presidente da COMREC) e Gilson Nunes da Silva (Sócio-Gerente da LG Comércio).	NF 556 (peça 106, p. 345)	
	Box com porta de correr - 2 m²	R\$ 480,00	Termo de Recebimento 10/1GAV6/2017 (peça 106, p. 360). Signatários: Cap. Arcipreti (Presidente da COMREC) e Gilson Nunes da Silva (Sócio-Gerente da LG Comércio).	NF 558 (peça 106, p. 346)	
2017NE800678 (peça 103, p. 224-225) Pintura, conjunto de porta, válvula de descarga e bancada em granito verde Ubatuba para lavatório para atender as necessidades do 1º/6º Gav.	Serviço de pintura tinta epóxi - 150 m²; 1 porta; 6 válvulas de descarga; e bancada em granito Verde Ubatuba para lavatório - 6 m².	R\$ 9.255,75	Termo de Recebimento 04/1GAV6/2017 (peça 104, p. 206). Signatários: Cap. Arcipreti (Presidente da COMREC) e José Luciano de Azevedo (Sócio-Gerente da JJ Azevedo).	NF 491 (peça 104, p. 207)	R\$ 9.255,75
2017NE800744	1 armário 275 x	R\$ 3.300,00	Termo de Recebimento	NF 082	R\$ 3.300,00



(peça 103, p. 390-291)	241,5 (item 38 do PE 27/2016).		08/1GAV6/2017 (peça 106, p. 30). Signatários: Cap. Arcipreti (Presidente da COMREC) e Marcos Alves Ribeiro (Sócio-Gerente da Wilson Custódio Ribeiro ME).	(Peça 106, p. 210)	
Armário para atender necessidades do 1º/6º Gav					

16. Inicialmente, no item “b.2” do referido despacho, o relator diligenciou a BAAN a fim de que ela encaminhasse ao Tribunal as fotografias do resultado dos serviços ligados aos empenhos listados na Tabela 31. Em resposta, as fotos dos serviços executados foram juntadas à peça 94, não tendo havido ressalvas quanto a essa diligência no Ofício 41/BAAN/4660, de 3/11/2021 (peça 95, p. 164-166).

17. Da análise das imagens, constata-se que elas são incompatíveis com as descrições dos serviços executados: os armários apresentados são armários de vestiário com dimensões e layouts distintos dos guarda-roupas contratados, voltados especificamente para o uso nos Próprios Nacionais Residenciais (PNRs) dos graduados – imóveis funcionais militares; a bancada em granito mostrada pela BAAN não é Verde Ubatuba; a foto da descarga evidencia apenas um produto, enquanto a documentação revela terem sido adquiridas seis unidades; e as fotos dos serviços de pintura evidenciam a execução de pintura em área inferior aos 150 m² contratados. Portanto, as imagens falharam na demonstração da regular aplicação dos recursos públicos nos serviços e bens contratados.

18. Complementarmente, em que pese o Sr. Paulo Roberto Cursino dos Santos, então Comandante da BAAN à época da diligência, comunicar a disponibilização dos processos de compra dos itens das salas de recreação dos militares, isso não ocorreu, porquanto os PE 27/2016, 37/2016 e 55/2017 não envolveram esses bens. Ou seja, não foi demonstrado que esses bens possuíam lastro em regular processo de compra pública.

19. Nesse contexto, a incompatibilidade entre o que foi contratado e que foi efetivamente executado e a ausência de processos de contratação pública que suportassem completamente os bens e serviços voltados para as benfeitorias nas salas de recreação dos militares indicam a ocorrência de “química contratual”. Isto é, processos de contratação vigentes foram utilizados para contratar e financiar objetos diferentes dos previstos, ocasionando desvios de finalidade desses contratos.

20. Cumpre ressaltar que, nos termos do caput do art. 3º c/c caput do art. 41 da lei 8.666/1993 e em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas, a Administração e o Contratado estão estritamente vinculados às normas e condições do edital. Logo, considera-se, em regra, que o recebimento de serviços/bens diferentes daqueles estabelecidos no edital viola os dispositivos legais supramencionados.

Acórdão 7870/2011-TCU-1ª-Câmara, Relator Ministro José Mucio Monteiro:

É irregular a aceitação de proposta fora das especificações do edital, bem como o pagamento por bens desconformes, diante de atesto e liquidação indevida da despesa, cabendo multa por grave infração à norma legal.

Acórdão 1033/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz:

A aceitação de equipamento diferente daquele constante da proposta do licitante e com características técnicas inferiores às especificações definidas no termo de referência afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993) e o princípio da isonomia, diante da possibilidade de as diferenças técnicas entre os bens influenciar não só no valor das propostas, como também na intenção de potenciais licitantes em participar do certame.



21. No conjunto das informações prestadas pelas unidades da Força Aérea Brasileira (FAB), o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (Cenciar) comunicou a instauração de sindicância em 2021 para apurar as possíveis irregularidades relatadas (peça 87). Logo, em que pese a obtenção das evidências supracitadas de ocorrência de “química contratual” envolvendo o PE 27/2016 nas melhorias das salas de recreação dos militares, optou-se por diligenciar o Cenciar para que ele encaminhasse os processos de sindicância atinentes a esta apuração (peça 127, p. 10). O acesso a essas informações permitiria verificar as ações já tomadas pela Administração, bem como poderia evitar retrabalhos apuratórios.

22. Em resposta a essa diligência, foram encaminhados, na íntegra, os seguintes processos de sindicância:

a) Sindicância 02/VICOMAR/2021: autuada em 16/11/2021 pelo VI Comando Aéreo Regional (VI Comar) para apurar possíveis irregularidades denunciadas relativas às contratações conduzidas pelo GAP-BR e pelo GAP-AN em favor de organizações militares (OMs) de Anápolis e ao uso institucional de OM para angariar patrocínios para evento promovido pela Associação dos Centros Sociais dos Militares em Anápolis (peças 150 a 156);

b) Sindicância R-1/Anápolis: autuada em 4/3/2022 pela Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (Sefa) para continuar a apuração da Sindicância 02/VICOMAR/2021 no que tange aos fatos envolvendo a “química contratual” na melhoria da sala de estar dos militares e o recebimento de mobiliário do Compreg sem lastro em compra, haja vista o Sr. João Gustavo Lage Germano, então Comandante do 1º/6º GAv à época dos fatos, possuir precedência hierárquica sobre o sindicante da Sindicância 02/VICOMAR/2021 (peças 176 a 180); e

c) Sindicância R-9/Anápolis: autuada em 31/7/2023 pela Sefa para realizar diligências complementares à Sindicância R-1/Anápolis e ao Processo Administrativo de Ressarcimento ao Erário (PARE) 01/BAAN/2023, instaurado em decorrência da solução desta sindicância.

23. Em razão da precedência hierárquica do Sr. João Gustavo Lage Germano, sindicado, sobre o militar sindicante, não foi realizada a inquirição do então Comandante do 1º/6º GAv na Sindicância 02/VICOMAR/2021. Consequentemente, no que tange à denúncia da “química contratual” em exame, a solução dessa sindicância foi no sentido de propor a autuação de nova sindicância para inquirição desse sindicado e melhor esclarecimentos dos fatos. Como resultado, autuou-se a Sindicância R-1/Anápolis, a qual foi capaz de aprofundar a apuração do fato denunciado.

24. A Sindicância R-1/Anápolis, ao comparar os itens empenhados e os serviços executados, aponta que “restou clara a ocorrência de discrepâncias descritivas e de valores em todos os itens dos empenhos 2017NE800676, 2017NE800677, 2017NE800678 e 2017NE800744” (peça 180, p. 200), conforme apuração feita nas planilhas comparativas do Relatório Técnico 02/2022 dessa sindicância (peça 177, p. 114-126). Ademais, ela conclui ter ocorrido a prática de prestação de serviço sem a previsão em instrumento contratual, assim como com especificações e quantidades distintas das dispostas nos empenhos retromencionados.

25. Nessa sindicância, devido à identificação de execução de serviços em especificações e quantidades sem correlação com os empenhos e à não localização de alguns itens empenhados (boxes em vidro, bancada em granito Verde Ubatuba para lavatório e alguns armários – de acordo com as planilhas dispostas na peça 177, p. 116-119), foi constatada a existência de dano ao erário quantificado em R\$ 30.689,58 pela Administração (peça 180, p. 201).

26. Esse dano foi imputado pela FAB aos Srs. João Gustavo Lage Germano e Felipe Ribeiro Arcipreti pela “prática de entrega de materiais ou prestação de serviços, sem previsão no instrumento contratual ou com especificações ou quantidades diversas do contratado, a fim de

mobiliário dependências pertencentes ao 1º/6º GAv” de acordo com a homologação da solução da Sindicância R-1/Anápolis (peça 180, p. 178).

27. Conforme o relatório dessa sindicância, o Sr. João Gustavo Lage Germano, na condição de Agente Diretor, demonstrou ter conhecimento da realização de serviços em desconformidade com o contratado, designou o Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti como presidente da comissão de recebimento desses serviços e o orientou a assinar os termos de recebimento dos serviços não executados. Por sua vez, o Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti foi o agente responsável por atestar sucessivamente a entrega de materiais ou prestação de serviços sem previsão contratual, com especificações ou quantidades diversas das empenhadas (peça 180, p. 172-174).

28. Cumpre ressaltar que há elementos obtidos no decorrer dessa sindicância não explicitados no relatório final os quais reforçam ainda mais a responsabilização dos agentes supracitados, além de atrair a responsabilidade de outros agentes não elencados na conclusão dessa apuração conduzida pela FAB. Eles serão apresentados mais a frente nesta análise técnica.

29. A partir da solução da Sindicância R-1/Anápolis, que imputou débito solidário aos Srs. João Gustavo Lage Germano e Felipe Ribeiro Arcipreti, foi autuado o PARE 01/BAAN/2023 com vistas ao ressarcimento administrativo do dano ao erário atualizado, no valor de R\$ 31.655,80 (peça 143, p. 37 e 40). Contudo, quando da notificação para recolhimento do referido débito, ambos os responsáveis apresentaram defesa contestando o montante apurado sob a alegação de inexistência do dano aferido (peça 143, p. 44-108).

30. As defesas dos dois responsáveis, semelhantes entre si, afirmaram que, no processo de apuração do débito, alguns itens foram avaliados com valores abaixo dos de mercado, ampliando o montante do dano quantificado. Além disso, a identificação dos bens e serviços executados foi feita por militares que não estavam no esquadrão à época dos fatos – ele foi desativado em 2021 – e, portanto, não saberiam identificá-los corretamente. Consequentemente, segundo os responsáveis, uma parte desses itens não foi identificada ou o foi de maneira equivocada, prejudicando a precisão da avaliação do referido dano (peça 143, p. 44-45 e 77-78).

31. Sob o argumento de auxílio à melhor identificação desses itens e avaliação dos valores, as defesas apresentaram os orçamentos utilizados em 2017, elaborados pelos fornecedores dos serviços prestados. Nas palavras dos responsáveis, esses orçamentos comprovam “o real serviço realizado” (peça 143, p. 45 e 78). Ou seja, das peças de defesa, extrai-se a confissão da química contratual denunciada – evidência que se junta ao conjunto probatório de suporte à responsabilização desses agentes analisado mais à frente.

32. Para cada fotografia dos itens ou serviços executados, as defesas anexaram os valores orçados (peça 143, p. 67-75 e 100-108), os quais envolveram as empresas Wilson Custódio Ribeiro ME (CNPJ 12.331.681/0001-50), LG Comércio Engenharia e Manutenção Predial Ltda. (CNPJ 05877971/0001-38) e J.J Azevedo Construtora Ltda. ME (CNPJ 05.636.462/0001-13). Esse mesmo procedimento foi feito com itens não inseridos na carga patrimonial, como os armários dos vestiários, por exemplo.

33. Neste ponto, cabe destacar que o orçamento proposto pela empresa Wilson Custódio Ribeiro ME descrevia inclusive os itens do PE 27/2016 e as respectivas quantidades necessárias a serem empenhadas a fim de cobrir o serviço que seria efetivamente realizado (peça 143, p. 100-102). Essa evidência, em conjunto com as fotografias do mobiliário, tornam patente a química contratual denunciada.

34. Segundo os responsáveis, os orçamentos utilizados somaram R\$ 70.353,75, exatamente o montante total dos empenhos 2017NE800676, 2017NE800677, 2017NE800678 e 2017NE800744 (peça 143, p. 65 e 98). Entretanto, não é possível chegar a esse valor simplesmente somando os valores orçados. Por exemplo, não foi anexado o orçamento da empresa J.J Azevedo Construtora

Ltda. ME, relacionada ao empenho 2017NE800678 – a análise da defesa se baseia nos itens descritos na própria nota de empenho. Há também uma diferença a maior de R\$ 568,00 entre a nota de empenho 2017NE800677 e o orçamento da empresa Wilson Custódio Ribeiro ME, a qual, segundo a defesa (peça 143, p. 56 e 89), surgiu em função da substituição da confecção de uma mesa de canto decorativa por três bancos para os vestiários, não previstos inicialmente no orçamento (peça 143, p. 67-69 e 100-102).

35. A fim de apurar as novas evidências trazidas pelas defesas e reavaliar a quantificação do dano ao erário, a Sefa autuou a Sindicância R-9/Anápolis. Nela, foram realizadas inspeções *in loco* na BAAN a fim de identificar os itens adquiridos e os serviços executados, bem como foram estimados os valores daqueles não incluídos na carga patrimonial da unidade, tomando por base o valor adjudicado de itens similares em outros certames e dados do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (peça 161, p. 24-75). Esses procedimentos levaram à localização de materiais e serviços não encontrados inicialmente e a revisão do montante do dano ao erário, que passou a ser de R\$ 5.183,92 (peça 162, p. 121).

36. Revisado o valor do débito, o PARE 01/BAAN/2023 prosseguiu e os responsáveis efetuaram o recolhimento administrativo dos valores (peças 143, p. 195 e 201, e 146) – cada um se responsabilizou pela devolução de metade do montante desse débito. Portanto, tendo em vista não haver mais débito em razão da adoção de medidas administrativas adotadas e o fato de seu valor ter sido inferior ao de alçada, não há o que se falar sobre a instauração de tomada de contas especial (arts. 3º e 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012).

37. Cumpre ressaltar, porém, que o ressarcimento do dano apurado não extingue a responsabilização e a eventual sanção dos agentes pelas irregularidades praticadas. Dessa forma, diante da denúncia recebida e da caracterização da química contratual envolvendo o PE 27/2016 do GAP-AN, cabe ao Tribunal prosseguir com a apuração da responsabilidade daqueles que concorreram para as ilegalidades relatadas.

I.2.1. Da responsabilidade do Sr. João Gustavo Lage Germano

38. As evidências carreadas aos autos apontam que o Sr. João Gustavo Lage Germano não só tinha ciência da química contratual denunciada como atuou para a consecução dessa irregularidade, em especial no que tange à adoção de medidas para mitigar o controle sobre os recebimentos irregulares.

39. Na inquirição do Sr. João Gustavo Lage Germano ocorrida no âmbito da Sindicância R-1/Anápolis, ele tentou se eximir de qualquer responsabilidade afirmando repetidamente: não ser Agente Diretor; não ter gerido os recursos financiadores dos serviços prestados, o que era feito pelo GAP-AN e pela ALA 2; e não ter acesso ao SIAFI. Segundo ele, seu papel se limitava a fazer as escalas das comissões seguindo as orientações dos órgãos apoiadores. Além disso, ao ser questionado sobre se tinha ciência da divergência entre o que foi contratado e o que foi entregue, o responsável declarou não ter tomado conhecimento de todos os serviços feitos, haja vista a existência de uma comissão responsável por fiscalizá-los (peça 176, p. 178-180).

40. Em determinado momento de sua inquirição, porém, o Sr. João Gustavo Lage Germano declarou o seguinte (peça 176, p. 179):

(...) me foi dito à época, **que a ata de registro de preço que estava sendo utilizada para a aquisição de diversos móveis versava sobre à ‘confecção de móvel de madeira com/sem revestimento de fórmica’ e, que para esse item eu soube que foram feitos diversos armários e móveis de madeira, ao que me lembre foram armários para atender todos os vestiários, banheiros, cozinhas e alguns móveis de madeira nas salas de estar.** Ratifico que eu não tinha acesso ao SIAFI por questões regimentais, e esses processos eram coordenados pelos órgãos apoiadores, minha função era focar no lado operacional da Unidade Aérea, prezando pela segurança de voo. (grifo nosso)

41. Posteriormente, em sua defesa no PARE 01/BAAN/2023, o responsável registrou que um dos itens confeccionados na química contratual apurada foi uma mesa em “L” localizada em sua sala (peça 143, p. 96). Ele também apresentou os orçamentos da empresa LG Comércio Engenharia e Manutenção Predial Ltda. (peça 143, p. 103-108), os quais não haviam sido trazidos ao processo pelo denunciante. Além disso, esclareceu minuciosamente os serviços realizados e os bens entregues – inclusive citou a confecção de três bancos em MDF que sequer estavam relacionados nos orçamentos (peça 143, p. 89).

42. Portanto, em contradição ao afirmado inicialmente, resta evidente que o Sr. João Gustavo Lage Germano possuía claro conhecimento das irregularidades – antes mesmo de todos os serviços serem executados – e não tomou medidas de sua alçada para cessá-las e apurar as responsabilidades nem comunicou o ocorrido a eventual autoridade competente por providências que o responsável julgasse extrapolar suas atribuições, em desconformidade com os arts. 43, inciso IV, 46, § 3º, inciso IV, 267, incisos XIII e XVIII, e 300 do RADA (peça 221). O art. 290, inciso II, desta norma prevê que as sanções para efeitos de responsabilidade pecuniária ou disciplinar de agentes executores serão aplicadas pelo Agente Diretor.

43. Essa omissão possibilitou a consecução da química contratual apurada mesmo tendo capacidade de impedi-la. Portanto, a inação do responsável concorreu para a concretização da irregularidade. Destaca-se que o militar, além de possuir posto hierárquico elevado, ocupava o cargo de Comandante do 1º/6º GAv, sendo exigível, conforme dispositivos do RADA supracitados, atuação no sentido de cessar ou, ao menos, comunicar a irregularidade observada – a qual ocorria na própria unidade sob o comando do responsável.

44. Para além da inércia explanada, outras evidências nos autos indicam que o responsável atuou de maneira comissiva para a concretização da química contratual denunciada.

45. Segundo o denunciante, o Sr. João Gustavo Lage Germano esclareceu como se daria a química contratual ocorrida na reforma das salas de recreação dos militares e declarou que conduziria essa empreitada (peça 5, p. 1). Conforme a denúncia, a despeito de orientação contida no Regulamento de Administração da Aeronáutica (RADA ou RCA 12-1) – no sentido de o recebimento ocorrer, preferencialmente, por alguém estranho ao setor destinatário do bem ou serviço contratado, o responsável buscava designar militares do próprio esquadrão a fim de facilitar a consecução da irregularidade.

46. Em um primeiro momento, o denunciante foi solicitado a presidir a comissão que receberia esses serviços, mas declinou a proposta, informando a ilegalidade desse plano (peça 1, p. 7). O Sr. João Gustavo Lage Germano, então, apontou um novo militar, o Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti, Adjunto da Seção de Apoio do 1º/6º GAv à época (peça 179, p. 34), para presidir a referida comissão, conforme consta na Parte 528/1GAV.SAP (peça 95, p. 3). Logo, o responsável conseguiu lograr êxito em manter o recebimento sob a responsabilidade de militar do próprio esquadrão e, consequentemente, sob a sua própria tutela, dada a sua posição de Comandante do 1º/6º GAv.

47. Ressalta-se que, nos encaminhamentos da Parte 528/1GAV.SAP, fornecidos pelo jurisdicionado em diligência do Tribunal, consta a aprovação no SIGADAER para a indicação do Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti à função de presidente da comissão de recebimento dos serviços que seriam executados no esquadrão (peça 95, p. 22). Nesse documento, nota-se que o despacho de prosseguimento da designação foi feito a partir da caixa funcional do Sr. João Gustavo Lage Germano.

48. No âmbito da Sindicância R-1/Anápolis, em sua inquirição, o Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti relatou que o Sr. João Gustavo Lage Germano teria pedido para que ele assinasse o recebimento dos serviços frutos da química contratual após ter havido um atrito entre o então comandante do esquadrão e outro militar, que não quis realizar o recebimento (peça 179, p. 34-35). O sindicato

também informou que a química contratual ocorreu a pedido do Sr. João Gustavo Lage Germano, o qual estava alinhado com o Sr. Francisco Bento Antunes Neto, Comandante da BAAN à época. Ainda, afirmou que, quando assumiu a comissão, os serviços atinentes à irregularidade em análise já estavam quase prontos.

3. Perguntado: O senhor tem conhecimento dos serviços que foram contratados para atender o Esquadrão 1º/6º GAv, relacionados a nota de crédito citada e às notas de empenho a seguir: 2017NE800676 com Data de Emissão em 10/08/2017; 2017NE800677 com Data de Emissão em 10/08/2017; 2017NE800678 com Data de Emissão em 10/08/2017; 2017NE800744 com Data de Emissão em 22/8/2017; (...) **Respondeu:** eu recebi a comissão no meio dos processos, teve um atrito com o Geraldo e o Cel Germano, na época, eu não sabia, ele conversou comigo, e falou que estava tudo certo, o Cel Antunes disse que estava tudo certo e disse ‘é só assinar’, como já estava tudo instalado, ele pediu eu fui e assinei, mas esse dinheiro ele disse que conseguiu boa parte no COMPREP; (...) **5. Perguntado:** O senhor tem conhecimento de que a execução, pelas Contratadas, dos serviços previstos nas especificações e termos de referência relacionados aos empenhos mencionados não foi efetivamente realizada dentro das especificações previstas, e que, portanto, outros serviços foram prestados e/ou que outros materiais foram entregues alheios aos previstos? **Respondeu:** Sim, a pedido do Comandante do Esquadrão que estava alinhado com o comandante da época da BAAN, Cel. Antunes; (grifos originais)

49. Dessa forma, observa-se que o Sr. João Gustavo Lage Germano solicitou que seus subordinados atestassem o recebimento de serviços diversos aos contratados e indicou um militar do próprio esquadrão que aceitou tal requerimento para presidir a comissão de recebimento desses serviços, atentando contra o princípio da segregação de funções. O então Comandante do 1º/6º GAv poderia ter sugerido a indicação de militares de outras unidades – inclusive do GAP-AN, por exemplo, já que, segundo ele, era esta OM que estava gerenciando a contratação –, mas, contrariando orientação do RADA, optou por apontar um oficial sob sua tutela.

50. A indicação de um militar especialmente escolhido para atestar os recebimentos irregulares garantiu o controle e o sucesso da irregularidade. É importante destacar que a gestão financeira era feita pelo GAP-AN, que ordenava o pagamento com base nos termos de recebimento definitivo assinados. Desse modo, controlando o conteúdo desse ateste, garantia-se o pagamento às contratadas. Nesse sentido, a conduta do responsável guarda nexos de causalidade com a química contratual apurada, atraindo a responsabilidade do Sr. João Gustavo Lage Germano.

51. Em relação ao previsto no art. 28 da LINDB, com base nas evidências carreadas aos autos, entende-se haver elementos para a configuração do dolo nas condutas imputadas ao Sr. João Gustavo Lage Germano. Com efeito, há dois relatos de militares abordados pelo responsável para atestarem o recebimento de serviço sabidamente não executado, evidenciando o plano e a vontade do então Comandante do 1º/6º GAv pelo resultado da química contratual. Na mesma linha, a indicação de militar sob a sua tutela, em afronta à orientação do RADA e à advertência feita pelo denunciante, apontam a vontade do responsável – expressamente verbalizada, conforme a denúncia (peça 5, p. 1) – em garantir o controle sobre os atos executórios da química contratual. Eventual apuração da irregularidade desvelaria o envolvimento do responsável, daí a inércia voluntária na adoção das medidas cabíveis ao seu alcance para fazer cessar química contratual em exame.

52. Ante o exposto, entende-se necessário propor, nos termos do art. 43 da Lei 8.443/1992 e do art. 250, inciso IV, do RITCU, a audiência do Sr. João Gustavo Lage Germano (CPF: 073.052.87-39) pelas seguintes condutas irregulares que concorreram para a execução de serviços diversos dos contratados, em afronta aos arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993:

a) omitir-se do dever de tomar medidas em sua alçada para fazer cessar e para apurar irregularidade de que teve conhecimento ou de comunicar o ocorrido a eventual autoridade competente por providências que o responsável tenha julgado extrapolarem suas atribuições, em desconformidade com os arts. 43, inciso IV, 46, § 3º, inciso IV, 267, incisos XIII e XVIII, e 300 do RADA (peça 221); e



b) solicitar ao Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti, militar subordinado, que atestasse o recebimento de serviços não executados de acordo com o contratado, em afronta ao art. 76 da Lei 8.666/1993, indicando-o à posição de presidente da comissão de recebimento dos serviços resultantes da química contratual a fim de manter sob a tutela do responsável a execução dessa irregularidade e favorecer sua ocultação.

I.2.2. Da responsabilidade do Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti

53. Conforme mostrado na Tabela 31, o Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti, na condição de presidente da comissão de recebimento, atestou o recebimento de bens e serviços diversos dos contratados, em afronta ao art. 76 da Lei 8.666/1993. Essa conduta possibilitou o pagamento por esses bens e serviços e a concretização da química contratual denunciada, além de ter contribuído para a identificação intempestiva da irregularidade – haja vista a etapa de recebimento constituir também um mecanismo de controle apto a prevenir eventuais desconformidades.

54. O termo de inquirição do responsável no âmbito da Sindicância R-1/Anápolis (peça 179, p. 34-36) revela que, a despeito de ter ciência de que os serviços atestados eram diversos dos contratados e de que outro militar havia se negado a realizar o recebimento, mesmo assim ele atestou o recebimento irregular. Logo, entende-se que o militar tinha a intenção de receber os itens em desacordo com o contrato, caracterizando o dolo da conduta, e que ele possuía consciência da ilicitude de seus atos.

55. O Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti relatou ter assinado os termos de recebimento a pedido do Sr. João Gustavo Lage Germano, seu superior hierárquico. Além disso, não alegou ter sofrido qualquer tipo de coação ou apresentado quaisquer evidências de excludentes de culpabilidade. Sobre isso, insta ressaltar que o cumprimento de ordem manifestamente ilegal, como a observada no caso concreto, não encontra guarida na obediência hierárquica, segundo jurisprudência do Tribunal.

Boletim de Jurisprudência 396/2022 – Acórdão 756/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer:

O dever de observância à hierarquia militar não elide a responsabilidade do agente pela prática de irregularidades decorrentes do cumprimento de ordens manifestamente ilegais.

56. Dessa forma, propor-se-á, nos termos do art. 43 da Lei 8.443/1992 e do art. 250, inciso IV, do RITCU, a audiência do Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti (CPF: 010.839.931-19) por, na condição de presidente da comissão de recebimento, atestar, em oito ocasiões distintas, o recebimento de bens e serviços sabidamente diversos dos contratados, em afronta ao art. 76 da Lei 8.666/1993 – conduta que concorreu para o pagamento e a concretização da química contratual denunciada.

I.2.3. Da responsabilidade do Sr. Francisco Bento Antunes Neto

57. O denunciante relatou que, segundo o Sr. João Gustavo Lage Germano, o Sr. Francisco Bento Antunes Neto, então Comandante da BAAN, tinha conhecimento do projeto de reforma da sala de estar dos militares e havia anuído ao prosseguimento do plano que resultou na química contratual denunciada. Na mesma toada, sobre o recebimento irregular de serviços não executados, o Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti, em sua inquirição, declarou que o Sr. Francisco Bento Antunes Neto afirmara a ele que já estava “tudo certo” com relação à reforma, sendo necessário apenas assinar os termos de recebimento (peça 179, p. 34). Essas alegações, relatadas em procedimento investigatório formal, são indícios de que o responsável tinha conhecimento da química contratual realizada nas dependências do 1º/6º GAv.

58. Adicionalmente, nas defesas contidas no PARE 01/BAAN/2023 (peça 143), observa-se que a química contratual envolveu intervenções em diversas dependências do esquadrão – salas de estar dos militares, vestiários, corredor, banheiros, sala do comando, entre outros. Nesse contexto, é

improvável que o Comandante da BAAN, a quem o 1º/6º GAv respondia, não soubesse dessas reformas, em especial a da sala de estar dos oficiais, já que esse ambiente congregava vários de seus comandados em animadas confraternizações. Para ilustrar, anexadas à denúncia, encontram-se fotografias de confraternização com música ao vivo e diversas bebidas alcoólicas (peça 1, p. 95-99).

59. Como Ordenador de Despesas da BAAN, o Sr. Francisco Bento Antunes Neto autorizava as requisições de empenho ao GAP-AN para despesas de interesse da base e dos esquadrões comandados – vide as Relações de Material das Requisições (RMR) 092/SSPLAN/2017, 093/SSPLAN/2017, 094/SSPLAN/2017 e 096/SSPLAN/2017 (peça 103, p. 198, 208, 217 e 283). No processo administrativo de execução dos itens do PE 27/2016, porém, não foram encontradas requisições autorizadas pelo responsável solicitando recursos para as reformas supracitadas. Nesse contexto, é no mínimo estranho que reformas e melhorias de instalações tivessem ocorrido em espaços sob a gestão do responsável sem a sua autorização e ele não se questionasse sobre a legalidade de tais fatos.

60. Dessa forma, considerando o conjunto de evidências apresentadas – incluindo as provas testemunhais –, entende-se que o responsável tinha ciência da irregularidade e omitiu-se no dever de tomar medidas de sua alçada para cessá-las e apurar as responsabilidades, em desconformidade com os arts. 43, inciso IV, 46, § 3º, inciso IV, 267, incisos XIII e XVIII, e 300 do RADA (peça 221). O art. 290, inciso II, desta norma prevê que as sanções para efeitos de responsabilidade pecuniária ou disciplinar de agentes executores serão aplicadas pelo Agente Diretor – função do responsável em virtude da ocupação do cargo de Comandante da BAAN.

61. A retomada mencionada omissão por aquele que tinha capacidade normativa para fazer a química contratual cessar e para promover a responsabilização dos envolvidos permitiu que esse ilícito ocorresse e que a Administração pagasse por serviços diversos dos contratados. Por conseguinte, há um nexo causal entre a conduta do responsável e o resultado ilegal denunciado.

62. Para além da referida inércia do responsável, constatou-se outra conduta de sua autoria que concorreu para a consecução da química contratual em exame. Como já exposto, o Sr. Francisco Bento Antunes Neto autorizou as RMRs 092/SSPLAN/2017, 093/SSPLAN/2017, 094/SSPLAN/2017 e 096/SSPLAN/2017 (peça 103, p. 198, 208, 217 e 283), as quais ensejaram a emissão das notas de empenho 2017NE800676, 2017NE800677, 2017NE800678 e 2017NE800744, utilizadas para pagar os serviços realizados em desacordo com o contratado.

63. As RMRs 093/SSPLAN/2017 e 094/SSPLAN/2017, ligadas às notas 2017NE800677 e 2017NE800678, além de possuírem valores menores, tratavam de serviços mais corriqueiros e de aplicação mais compatível à realidade de um esquadrão.

64. As notas 2017NE800676 e 2017NE800744, por outro lado, tratavam de serviços de confecção de armários MDF projetados especificamente para serem instalados nos quartos das PNRs. Nos anexos do termo de referência do PE 27/2016 do GAP-AN, há cinco detalhamentos de projetos desses armários e todos eles fazem referência expressa aos quartos dessas moradias (peça 97, p. 60-65). Além disso, esse termo de referência lista como primeiro passo da sequência de prestação do serviço de confecção e instalação dos armários MDF o seguinte: “a Contratada deverá remover, com reaproveitamento, todos os armários de madeira existentes nos PNR’s” (peça 96, p. 179). Logo, fica clara a destinação desses móveis para essas moradias.

65. Portanto, resta evidente o descabimento da requisição desse serviço para o 1º/6º GAv, que não possui PNR em suas dependências. Consequentemente, entende-se que as evidências apontam para a ocorrência de, no mínimo, erro grosseiro do responsável ao autorizar as requisições 092/SSPLAN/2017 e 096/SSPLAN/2017, cabendo a responsabilização do militar, nos termos do art. 28 da LINDB.



66. Do ponto de vista da análise de culpabilidade, à primeira vista, poder-se-ia considerar a inexistência de potencial consciência da ilicitude na autorização das requisições. Afinal, para perceber a destinação dos armários seria necessário que o gestor máximo da base recorresse à leitura do termo de referência para identificar a incompatibilidade dessas requisições. Todavia, quando se consolida as demais evidências obtidas, entende-se inaplicável tal excludente de culpabilidade.

67. Em suma, o que se constatou foi o seguinte: militares afirmaram que o responsável tinha conhecimento e chancelou o plano de execução da química contratual; ocorreram reformas na área sob responsabilidade do então Comandante da BAAN sem que os recursos financeiros de suporte a esses serviços fossem requisitados por ele; coincidentemente, ele aprovou requisições que somaram R\$ 53.413,00 para a suposta confecção de armários contratualmente destinados às moradias da vila militar em vez de às instalações administrativas do 1º/6º GAv – serviço que nunca foi realizado; o prestador de serviço da reforma das salas de estar dos militares era o mesmo que seria beneficiado pela requisição do responsável; e os empenhos das referidas requisições foram utilizados para pagar as reformas retromencionadas. Visto sob essa ótica, era razoável supor que os recursos oriundos das RMRs 092/SSPLAN/2017 e 096/SSPLAN/2017 não estavam sendo utilizados para o pagamento dos serviços requeridos – confecção e instalação de armários.

68. Ante o exposto, entende-se necessário propor, nos termos do art. 43 da Lei 8.443/1992 e do art. 250, inciso IV, do RITCU, a audiência do Sr. Francisco Bento Antunes Neto (CPF: 646.101.520-53) pelas seguintes condutas irregulares que concorreram para a execução de serviços diversos dos contratados, em afronta ao arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993:

a) omitir-se do dever de tomar medidas em sua alçada para fazer cessar e para apurar irregularidade de que teve conhecimento, em desconformidade com os arts. 43, inciso IV, 46, § 3º, inciso IV, 267, incisos XIII e XVIII, 290 e 300 do RADA (peça 221); e

b) autorizar as RMRs 092/SSPLAN/2017 e 096/SSPLAN/2017 (peça 103, p. 198 e 283), as quais ensejaram a emissão das notas de empenho 2017NE800676 e 2017NE800744, utilizadas para pagar os serviços realizados em desacordo com os contratados.

1.2.4. Da responsabilidade do Sr. Aldo José Pereira da Rosa

69. O Sr. Aldo José Pereira da Rosa, então Chefe do GAP-AN, é quem, na condição de Ordenador de Despesas, autorizou o empenho e o pagamento dos serviços que deveriam ter sido realizados pelas contratadas envolvidas na química contratual. Portanto, a rigor, ele contribuiu para a concretização da irregularidade.

70. Não obstante, é mister considerar que: o empenho surgiu após requisição do então Comandante da BAAN, agente mais próximo do esquadrão; o pagamento ocorreu após a emissão, pelo 1º/6º GAv, dos termos de recebimento definitivo que falsamente atestaram a execução dos serviços contratados; e não foram obtidas evidências da ciência ou da participação desse militar no esquema da química contratual. Adicionalmente, ressalte-se que o GAP-AN era organização externa em relação ao esquadrão e à BAAN – mais distante, pois.

71. Assim, embora o responsável tenha voluntariamente autorizado o pagamento das empresas, entende-se não haver elementos nos autos demonstrando que ele tinha, ou deveria ter, ciência de que o referido pagamento estava sendo realizado por um serviço não executado na prática. Portanto, não se proporá a audiência desse responsável.

1.2.5. Da responsabilidade das empresas Wilson Custódio Ribeiro ME, LG Comércio Engenharia e Manutenção Predial Ltda. e J.J Azevedo Construtora Ltda. ME

72. As evidências apontam que as empresas Wilson Custódio Ribeiro ME (CNPJ 12.331.681/0001-50), LG Comércio Engenharia e Manutenção Predial Ltda. (CNPJ

05.877.971/0001-38) e J.J Azevedo Construtora Ltda. ME (CNPJ 05.636.462/0001-13) realizaram serviços diferentes e/ou em quantidades distintas das previstas no edital e nas notas de empenho 2017NE800676, 2017NE800677, 2017NE800678 e 2017NE800744. Além disso, elas também indicam que essas empresas, por meio de seus representantes, falsamente atestaram a fiel execução dos serviços contratados.

73. Com efeito, a Wilson Custódio Ribeiro ME assinou ata de registro de preços (peça 112, p. 9-11) para a prestação de serviço de confecção e de instalação de cinco tipos de armários, todos destinados aos PNRs – segundo já exposto no item 64 desta instrução –, e, posteriormente, foi contratada para fornecer armários a fim de atender as necessidades do 1º/6º GAv, conforme os empenhos 2017NE800676 e 2017NE800744. Contudo, as sindicâncias R-1/Anápolis e R-9/Anápolis, a denúncia inicial deste processo e, em especial, as peças de defesa contidas no PARE 01/BAAN/2023 (peça 143, p. 45-108) mostram que essa empresa confeccionou racks, mesas, prateleiras, mesas banquetas, cristaleiras, painéis de televisão e outros móveis diferentes dos armários contratados. Na mesma toada, tanto o denunciante (peça 5, p. 18-20) quanto os Srs. João Gustavo Lage Germano (peça 143, p. 100-102) e Felipe Ribeiro Arcipreti (peça 143, p. 67-69) apresentaram um orçamento paralelo dos serviços efetivamente realizados no lugar dos descritos nas notas de empenho retromencionadas.

74. No caso da LG Comércio Engenharia e Manutenção Predial Ltda., ela assinou ata de registro para a instalação e a manutenção de box de vidro e para serviços de fornecimento e instalação de janelas, basculantes e vidros 6 mm. De acordo com o termo de referência do PE 27/2016 GAP-AN, no que se refere aos vidros, o serviço consistiria no “fornecimento/instalação de vidros novos e retiradas/descarte adequado dos vidros existentes em **portas, esquadrias**” (peça 96, p. 172).

75. Não obstante, em que pese a contatação dessa empresa para fornecer box e vidros a fim de atender o 1º/6º GAv – conforme a nota de empenho 2017NE800677, no valor de R\$ 7.685,00 –, ela forneceu espelhos, tampos de mesa, quadro, mural de avisos e cristaleira para o esquadrão, conforme orçamento paralelo assinado pelo Sr. Gilson Nunes da Silva (peça 143, p. 103-108) e registros fotográficos apresentados no PARE 01/BAAN/2023 (peça 143, p. 80-83). Logo, houve a execução de serviços diversos dos contratados.

76. Por fim, com relação à J.J Azevedo Construtora Ltda. ME, segundo a nota de empenho 2017NE800678, ela foi contratada para, entre outros serviços, o fornecimento e a instalação de 6 m² de “bancada em granito Verde Ubatuba para lavatório, completa, com cuba de louça e acessórios metálicos” (peça 103, p. 224-225). Todavia, conforme inspeção feita na Sindicância R-9/Anápolis (peça 161, p. 41) e as informações apresentadas no PARE 01/BAAN/2023 (peça 143, p. 80-83), a empresa confeccionou a bancada de granito da sala de estar dos oficiais do esquadrão – isto é, ela não foi feita em um lavatório nem contou com cuba e metais, constituindo produto diverso do contratado.

77. Não bastasse a prestação de serviços diferentes dos previstos no edital e nos instrumentos contratuais, fato que atenta contra vários dos princípios elencados nas leis de licitações e contratos – em especial o princípio da vinculação ao edital (art. 3º da Lei 8.666/1993 e art. 5º da Lei 14.133/2021) –, essas empresas atestaram falsamente a execução dos serviços contratados, como se observa nos termos de recebimento definitivos juntados aos autos deste processo e relacionados na Tabela 32. Nesse contexto, as evidências obtidas apontam para a ocorrência de fraude na execução contratual (art. 96, inciso IV da Lei 8.666/1993 e art. 337-L, inciso IV, do Código Penal) e de falsidade ideológica (art. 312 do Código Penal Militar – CPM).

Tabela 32 – Informações sobre os termos de recebimento definitivo assinados pelas empresas envolvidas na química contratual apurada.

Empresa	Termo de recebimento	Assinou pela empresa	Objeto	Valor	Total
Wilson Custódio Ribeiro ME (CNPJ 12.331.681/0001-50)	03/1GAV/2017 (peça 104, p. 98)	Marcos Alves Ribeiro (Responsável da empresa)	9 armários MDF 114 x 241 e 2 armários 275 x 241,5 (itens 40 e 38 do PE 27/2016).	R\$ 14.853,00	R\$ 53.413,00
	05/1GAV6/2017 (peça 105, p. 19)		1 armário MDF 289 x 265 e 5 armários MDF 275 x 241,5 (itens 36 e 38 do PE 27/2016).	R\$ 19.180,00	
	07/1GAV6/2017 (peça 106, p. 41)		6 armários MDF 289 x 265 (item 36).	R\$ 16.080,00	
	08/1GAV6/2017 (peça 106, p. 30)		1 armário 275 x 241,5 (item 38 do PE 27/2016).	R\$ 3.300,00	
LG Comércio Engenharia e Manutenção Predial Ltda. (CNPJ 05.877.971/0001-38)	02/1GAV6/2017 (peça 104, p. 50)	Gilson Nunes da Silva (Responsável da Empresa)	Box com porta de correr - 3 m ² ; box com parte fixa - 2,5 m ² ; e vidros 6 mm - 6,5 m ² ;	R\$ 2.247,50	R\$ 7.685,00
	09/1GAV6/2017 (peça 106, p. 359)		Box com porta de correr - 2 m ² ; box com parte fixa - 4,5 m ² ; e vidros 6 mm - 24,5 m ² ;	R\$ 4.957,50	
	10/1GAV6/2017 (peça 106, p. 360)		Box com porta de correr - 2 m ²	R\$ 480,00	
J.J Azevedo Construtora Ltda. ME (CNPJ 05.636.462/0001-13)	04/1GAV6/2017 (peça 104, p. 206)	José Luciano de Azevedo (Sócio-Gerente)	Serviço de pintura tinta epóxi - 150 m ² ; 1 porta; 6 válvulas de descarga; e bancada em granito Verde Ubatuba para lavatório - 6 m ² .	R\$ 9.255,75	R\$ 9.255,75

78. Cumpre esclarecer que, por não haver dano a ser elidido, não é cabível a aplicação da multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU). Além disso, a jurisprudência da Corte de Contas considera também inaplicável a multa estabelecida no art. 58 desse diploma legal a pessoas jurídicas de direito privado contratadas (Acórdãos 10.314/2023-TCU-Primeira Câmara; 6.708/2020-TCU-Segunda Câmara; 2.861/2018-TCU-Plenário; 2.073/2018-TCU-Plenário; e 2.183/2016-TCU-Plenário). Outrossim, em virtude de as evidências coletadas apontarem para a ocorrência de fraude na etapa da execução contratual, não cabe a aplicação da declaração de inidoneidade disposta no art. 46 da LOTCU, conforme já defendido pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer no voto do Acórdão 2.140/2021-TCU-Plenário, que tratava de um caso de pagamento por química contratual:

192. No que tange à sugestão do Ministério Público de Contas de declarar a inidoneidade das firmas (...), para participar de licitações no âmbito da Administração Pública Federal, deixo de acolhê-la porquanto a fraude se deu na execução contratual, e não à licitação, como previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992.



79. Em que pese a limitação da atuação do Tribunal com relação a essas empresas, a responsabilização pelas condutas observadas pode ser apurada na esfera criminal. Desse modo, propor-se-á, desde logo, o encaminhamento deste processo ao Ministério Público Militar para que sejam tomadas as medidas que ele julgar cabíveis em relação às irregularidades observadas.

II. Recebimento do mobiliário do COMPREP

II.1. Relato do denunciante

80. Conforme sintetizado na instrução juntada à peça 66, segue o relato:

105. Segundo o autor da denúncia, em 25/5/2017, a empresa Forma Office (CNPJ 09.813.581/0001-55) entregou no prédio do 1º/6º GAV três sofás de três lugares, dezoito cadeiras giratórias, uma cadeira giratória espaldar médio e uma mesa de reunião. Esses itens teriam sido recebidos pelo Major-Aviador Sr. Leonardo de Moraes dos Santos (peça 5, p. 10).

106. Contudo, os móveis recebidos não teriam lastro em processo de compras, e o termo de recebimento teria sido lavrado com base em uma Nota Fiscal (NF) de Simples Remessa (utilizada para transportar mercadorias sem a finalidade de venda).

107. Além disso, consoante relato do denunciante, o Major Leonardo não seria o Presidente da Comissão de Recebimento de Material Permanente, portanto, não possuiria prerrogativa para receber esses móveis. Conforme o autor da denúncia, esse termo teria sido elaborado pelo Major Leonardo sob orientações do Agente de Controle Interno do GAP-AN, “no intuito de buscar o excludente de ilicitude por obediência hierárquica”, com a declaração de que o Comandante do 1º/6º GAV havia recebido orientações do Comando de Preparo (CompREP) para receber aqueles itens (peça 5, p. 11, pp. 48-52):

(...)

108. Seguindo no relato do denunciante, no final de 2018, teria ocorrido uma tentativa de regularização da escritura patrimonial desses móveis, por meio de uma transferência “virtual” de parte desses bens móveis permanentes ao 1º/6º Gav, conforme Guia de Movimentação de Material (GMM 201867200000205, de 12/12/18), os quais teriam sido adquiridos pelo CompREP em 2018 através do pregão eletrônico 26/2018 – Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR), vencidos pelas empresas Forma Office e Forma Style (empresas que integram um mesmo grupo empresarial) (peça 5, pp. 11-12, pp. 48-54).

109. Como elementos probatórios, o autor da denúncia anexou a Guia de Movimentação de Material (GMM 201867200000205), Nota de Empenho 2018NE80391 (relativa ao pregão 26/2018 - GAP-BR) e o Termo de Recebimento 02/1GAV6/2018, de 18/12/2018, relativo aos itens da GMM 201867200000205 (peça 5, pp. 48-54).

Conforme orientação do COMPREP ao Sr. Comandante do 1º/6º, foi recebido pelo 1º/6º Grupo de Aviação, do Senhor Cléber Campos, Consultor de Vendas da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda, os seguintes materiais listados na planilha a baixo.

NOMENCLATURA	QUANTIDADE
SOFÁ 03 LUGARES TECIDO	4
CADEIRA GIRATÓRIA ESPALDAR ALTO, COM BRAÇOS TIPO 2	19
MESA REUNIÃO – MEDIDAS: 3500x1400x740mm	1

OBS: Informo que a inclusão dos materiais acima na carga geral do 1º/6º GAV se dará através de transferência de carga do COMPREP para o Esquadrão.

Anápolis, 25 de maio de 2017.


LEONARDO DE MORAES DOS SANTOS Maj Av
Chefe da seção de Apoio do 1º/6º GAV


IVALDO VIEIRA DE SOUSA
Funcionário da Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda

Figura 13 – Termo de recebimento dos 24 móveis entregues pela Forma Office ao 1º/6º GAv em 25/5/2017 e recebidos pelo Maj. Leonardo de Moraes dos Santos (fonte: peça 5, p. 52).

81. Essa instrução, em consultas a sistemas governamentais, circularizou as informações apresentadas pelo denunciante e concluiu que os dados obtidos corroboram o seu relato (peça 66, itens 110-119). Ela também apontou que a veracidade dos fatos denunciados indicaria uma relação fraudulenta entre as empresas Forma Office e Forma Style.

82. Foi feita, então, uma análise detalhada dos pregões vencidos por essas empresas no âmbito do Comaer e do PE 26/2018 do GAP-BR, certame ligado à denúncia. Após o escrutínio do instrumento convocatório e da ata desse pregão, o auditor instrutor constatou itens de restrição indevida de competitividade no edital e evidências de baixa competitividade na fase de disputa do certame, concluindo que, em cognição sumária, há fortes indícios de favorecimento à essas empresas no PE 26/2018 (peça 66, itens 120-171).

83. Ao apreciar essa instrução, o Relator concordou com o auditor acerca desse direcionamento, mas entendeu que toda essa análise de possível fraude no PE 26/2018 extrapolava o objeto da denúncia. Portanto, optou pelo tratamento dessas irregularidades detectadas em processo apartado (peça 69, itens 16-20). Considerando essa diretriz, a análise técnica da presente instrução se aterá aos fatos denunciados, deixando para esse outro processo o aprofundamento na averiguação do pregão supracitado.

II.2. Análise técnica

84. Essa questão do recebimento irregular do mobiliário do COMPREP foi apurada, inicialmente, na Sindicância R-1/Anápolis e, posteriormente, na Sindicância R-10/Anápolis – em virtude de algumas lacunas que haviam restado ao fim do primeiro procedimento investigativo. Elas trazem apontamentos e conclusões relevantes para o processo.

85. Na Sindicância R-1/Anápolis, foi obtida a confirmação de que os móveis descritos no termo de recebimento assinado pelo Sr. Leonardo de Moraes dos Santos (Figura 13) foram entregues ao 1º/6º GAv (peça 180, p. 204). Essa confirmação foi feita por diversos inquiridos – entre eles o próprio Leonardo (peça 180, p. 141-142) e a Sra. Gilvan Pereira Campos, sócia das empresas Forma Office e Forma Style (peça 180, p. 84) –, reforçando a veracidade dos fatos. Ressalte-se que o Sr. Leonardo de Moraes dos Santos afirmou não ter recebido ordem do Sr. João Gustavo Lage Germano para efetuar tal recebimento.

86. Sobre a informação que consta no recibo sobre o Comandante do 1º/6º GAv ter recebido orientação do Comprep, a sindicância aponta que o Sr. João Gustavo Lage Germano afirmou ter recebido uma ligação desta organização informando que iria enviar alguns móveis para auxiliar na mudança na instalação do esquadrão, que havia se mudado há pouco tempo de Recife para a Anápolis. O militar alegou não se lembrar de quem do Comprep partiu a ligação e acrescentou ter sabido um tempo depois que o problema havia sido resolvido (peça 180, p. 204).

87. Conforme a denúncia, em dezembro de 2018, o 1º/6º GAv teria recebido a GMM 201867200000205, registrando a movimentação, para o esquadrão, de oito cadeiras, três sofás e um mesa de reunião provenientes do Comprep – o que foi confirmado pela BAAN, que enviou a GMM e o Termo de Recebimento 02/1GAV6/2018, o qual atestou o recebimento desse mobiliário (peça 95, p. 7-9). Sobre isso, após as inquireções do Sr. Ícaro de Oliveira Veloso, Chefe da Célula de Patrimônio do 1º/6º GAv em 2018 e responsável por ter feito esse recebimento, a sindicância aponta que esse militar confirmou que os materiais descritos na GMM e no termo de recebimento eram parte dos que já se encontravam no esquadrão desde maio de 2017, isto é, os recebidos pelo Sr. Leonardo de Moraes dos Santos (peça 180, p. 205).

88. Esse mobiliário artificialmente movimentado em 2018 foi comprado por intermédio do PE 26/2018, como apontam as notas de empenho 2018NE80391 (peça 194, p. 92) e 2018NE803889 (peça 194, p. 105) e os registros patrimoniais feitos no SILOMS (peça 194, p. 97 e 108). Os responsáveis por atestar o recebimento desses itens foram a Sra. Daniele Pereira Nery de Oliveira, a Sra. Sandra Regina Valéria do Nascimento Ferreira e o Sr. Matheus Augusto da Silva, segundo consta nos termos de recebimento 041/COMPREP/2018 e 042/COMPREP/2018, ambos de 30/11/2018 (peça 194, p. 91 e 104).

89. Na Sindicância R-10/Anápolis, foi feita a inquireção do Sr. Cleber Pereira Campos – representante das empresas Forma Office e Forma Style à época e irmão da Sra. Gilvan Pereira Campos – sobre a compra desse mobiliário. No relatório, é informado o seguinte (peça 165, p. 5):

Informou que **providenciou a entrega dos materiais de 2017, mesmo sem possuir nota de empenho, pois na mesma época tinha outros empenhos de outros materiais, que não eram urgentes como aqueles**, e dessa forma poderia aguardar o pagamento dos materiais de 2017, como "garantia", para só, então, providenciar a entrega desses outros.

90. Segundo esse representante, os materiais entregues ao 1º/6º GAv foram financiados por outro empenho de 2017 para a entrega de móveis ao Comprep (peça 181, p. 99):

1.2. Perguntado: Em que termos se deu essa solicitação. ou seja, como seria realizado o pagamento? **Respondeu:** tinha um empenho de 2017 de mesas e armários para o COMPREP, mais ou menos, no mesmo valor dos móveis que foram entregues em Anápolis **como foi trazido a urgência de entrega dos móveis de Anápolis, os móveis de Anápolis foram entregues aguardando outro empenho para que os móveis do empenho de mesas e cadeiras de 2017 fossem entregues**, eu entreguei mais itens por menos itens, foram 2 empenhos um para mobiliário e ou outro para mesa e cadeira de reunião, eu sei que o COMPREP doou pra lá, **existia primeiramente uma nota de empenho era mais ou menos esse valor**, eu não lembro quem estava lá na época era tanta gente, eu sei que precisava desse mobiliário urgente em Anápolis, **eu sempre entreguei pra eles, e depois não dava os itens pra pagar, Cleber vou ficar te devendo e depois pagava, no final deu tudo certo, pagou, e efetuou o pagamento do empenho que estava preso**, ficou preso o saldo e depois entregou-se tudo, esse empenho de 2017 era de mesa e armário. era material de escritório também, em vez de empenhar Anápolis primeiro, empenhou este primeiro, as mesas e armários do empenho de 2017 foram entregues no COMPREP, o empenho de 2017 é o mesmo valor que foi empenhado como garantia de entrega do material, os empenhos de 2019 não tem nada a ver, o que tem de empenho foi entregue no próprio COMPREP, não tem nada a ver com isso aí; (...) **1.4. Perguntado: Todos os materiais constantes do Recibo foram, de fato, entregues ao Major Aviador LEONARDO à época?** **Respondeu: Sim, tudo entregue;** **1.5. Perguntado:** O senhor ou a empresa que representava efetuou a cobrança pelo pagamento desses materiais? **Respondeu: Sim, tinha planilha que eles me deviam só**

estava esperando verba e pregão, só cobrança verbal, como estava sempre atendendo eles fazia a cobrança; (...) 2. Perguntado: Em oitiva da Sindicância R-1/Anápolis, a representante da empresa FORMA OFFICE E COMÉRCIO DE MÓVEIS E INTERIORES LTDA, a Sra. GILVAN PEREIRA CAMPOS, entregou as Notas de empenho 2019NE803944 e 2019NE801748, e alegou que as mesmas teriam complementado as notas de empenho 2018NE803889 e 2018NE803891 para pagamento dos materiais entregues em maio de 2017. Compartilhados, no ato deste questionamento, a cópia do 2019NE803944, 2019NE801748, 2018NE803889 e 2018NE803891 (material de apoio 3). 2.1. Perguntado: O senhor confirma que esses quatro empenhos foram utilizados para pagamento dos materiais entregues em maio de 2017 na Base Aérea de Anápolis? **Respondeu:** Não foram os 4 empenhos, **somente os 2 empenhos de 2018, a correspondência dos recibos era de valores, os empenhos já cobriam os valores daqueles materiais e, não cobriam as quantidades somente os itens dos empenhos eram similares e o valor total do empenho cobriam todos os itens de entregas;** (...) 2.4. Perguntado: **Algum material desses 2 empenhos foi efetivamente entregue ao COMPREP em 2018 ou 2019?** Ou foi entregue somente a nota fiscal para pagamento? **Respondeu:** Não me recordo, há princípio foi tudo para pagar 2017 (...)

(grifos nossos)

91. Vale ressaltar que chama atenção a afirmação sobre a empresa possuir uma planilha de cobrança e aguardar apenas a verba e o pregão para receber – o que sempre ocorria, dada a afirmação do inquirido no sentido de que eles eram sempre atendidos. Isso reforça a tese de fraude e direcionamento do PE 26/2018 e suscita dúvidas sobre a ocorrência de irregularidades em outros certames. Entende-se que isso deve ser considerado na análise do TC 021.068/2022-4, que apura possíveis irregularidades de direcionamento no PE 26/2018 em favorecimento às empresas Forma Office e Forma Style.

92. Segundo o inquirido, essa planilha e outros processos digitais internos da empresa não estão mais disponíveis devido a um ataque hacker sofrido pela empresa. Processos físicos também teriam sido perdidos em virtude de chuvas (peça 181, p. 99).

93. O depoimento do Sr. Cleber Pereira Campos é importante, pois confirma a compra dos itens enviados ao esquadrão sem lastro em processo de compra e sem prévio empenho específico para essa transação, bem como também ratifica não terem sido entregues os itens em 2018. Além disso, esse depoimento destaca que era prática regular a entrega de produtos sem prévio empenho para pagamento posterior, ou seja, empenhos de outras licitações eram utilizados como uma espécie de “capital de giro” para suprir necessidades mais urgentes de organizações militares não abarcadas por prévio processo formal de compras.

94. No caso concreto, verificada a existência de irregularidades, passa-se à apuração de eventual dano ao erário e de responsabilidades.

II.2.1. Do dano ao erário

95. Na conclusão da Sindicância R-10/Anápolis, o sindicante entendeu não ter havido dano ao erário (peça 165, p. 9):

De acordo com os fatos narrados até aqui, esse valor de R\$ 26.751,00 (vinte e seis mil, setecentos e cinquenta e um Reais), que correspondente aos dois empenhos (2018NE803889 e 2018NE803891), foi utilizado em contrapartida pelo material entregue em 2017: 4 (quatro) sofás de três lugares, 19 (dezenove) cadeiras giratórias e 1 (uma) mesa de reunião.

Dessa forma, 1 (um) sofá de três lugares e 9 (nove) cadeiras ou poltronas deixaram de constar do patrimônio, no entanto, conforme a própria empresa relatou o valor era suficiente e foi combinado em 2017, para pagar por todos os itens entregues.

Não obstante ao pagamento do material entregue em 2017, em Anápolis, ter sido inapropriado, sugerindo inclusive que as Normas Internas do COMPREP necessitam de atualização, de forma a possuir controles internos que impeçam a repetição desse tipo de procedimento, **não há que se falar em dano ao Erário, uma vez que o valor licitado para pagar 3 (três) sofás de três lugares, 10 (dez) poltronas**



giratórias e 1 (uma) mesa de reunião, acabou sendo suficiente para quitar uma dívida de 4 (quatro) sofás de três lugares, 19 (dezenove) cadeiras giratórias e 1 (uma) mesa de reunião. (grifo nosso)

96. A premissa utilizada pelo sindicante para concluir pela ausência de dano, pelo contrário, evidencia um possível dano. Com efeito, se considerado que, de fato, somente o valor empenhado de R\$ 26.751,00 foi suficiente para pagar nove poltronas e um sofá a mais do que estava descrito nas notas de empenho, então os valores adjudicados no PE 26/2018 estariam superfaturados. Portanto, haveria dano.

97. Não obstante, dada a dinâmica apresentada, de utilização de empenhos de outra compra para financiar produtos não licitados, ela quebra o liame supostamente existente entre a aquisição dos móveis de Anápolis e os empenhos de 2018 (2018NE80391 e 2018NE803889, que somam R\$ 26.751,00). A ausência de evidência que comprove os valores unitários dos itens recebidos em 2017 também dificulta a atestação desse relacionamento com os referidos empenhos. O que se tem de concreto é a NF 11.875 indicando um valor de R\$ 5.970,00 para esses móveis, mas esse valor é pouco confiável, haja vista se tratar de uma nota fiscal de simples remessa.

98. Reforçando essa dificuldade de relacionamento entre os itens de 2017 e a compra de 2018, o Relatório Técnico 03/2022 da Sindicância R-1/Anápolis concluiu o seguinte:

a) fica configurado que o fornecedor realizou entrega de material permanente no 1º/6º GAV. no ano de 2017, sem lastro em compra e/ou na condição de despesa sem prévio empenho, cuja tentativa de regularização patrimonial somente ocorreu por meio de transferência patrimonial entre UG COMAER, após aquisição registrada somente em 2018;

b) restou comprovada a existência de discrepância de ordem descritiva e financeira entre os itens recebidos em 2017 e os efetivamente adquiridos e transferidos em 2018; (grifo nosso)

99. Nesse contexto, considerando a quebra do nexo causal entre os empenhos de 2018 e os móveis entregues em 2017 e o fato de os bens descritos nas notas de empenho 2018NE80391 e 2018NE803889 não terem sido recebidos, entende-se ter havido um dano ao erário de R\$ 26.751,00 a contar de 27/12/2018 – quando foram emitidas as ordens bancárias para o pagamento (peça 194, p. 99 e 113).

100. Como esse valor é inferior ao de alçada para fins de instauração de tomada de contas especial (art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012), deixar-se-á de propor a conversão em TCE. Todavia, nos termos do art. 6º, § 3º, desse mesmo normativo, propor-se-á determinar à autoridade administrativa competente que adote outras medidas administrativas ao seu alcance com vistas à obtenção do ressarcimento desse dano.

II.2.2. Da realização da despesa sem prévio empenho e sem o devido processo licitatório

101. A realização de despesa sem prévio empenho é vedada, segundo o art. 60 da Lei 4.320/1964. Adicionalmente, a regra geral ao adquirir bens é a realização de procedimento licitatório, nos termos do art. 37, inciso XXI da CF/1988.

102. No caso em análise, em 2017, um agente do Comprep solicitou que a Forma Office entregasse os 24 móveis descritos no documento da Figura 13 ao 1º/6º GAv, o que foi feito pela empresa. Essa aquisição foi feita sem suporte em um prévio processo formalizado de compra e sem que houvesse um empenho prévio para essa transação. Portanto, a conduta desse agente concorreu para as irregularidades apuradas.

103. Insta mencionar também que o Sr. Leonardo de Moraes dos Santos também concorreu para essas irregularidades ao atestar o recebimento desse mobiliário. Ao fazer isso, ele confirmou que a Forma Office cumpria sua parte nesse acordo e gerou a obrigação de pagamento, que foi adimplida com recursos de empenho diverso – realizado para suportar outra despesa.



104. Segundo o relatório da Sindicância R-1/Anápolis, esse responsável alegou ter recebido, da Célula de Patrimônio do Esquadrão, a informação de que “estava tudo certo” nesse recebimento (peça 180, p. 204) – isto é ele sugere ter sido enganado. Entretanto, isso é contestado pelo Sr. Leandro Geraldo da Costa, então chefe desta célula, o qual afirmou não ter recebido os materiais por ter identificado que eles não estavam acompanhados da devida documentação. Ele também informou que o Sr. Leonardo de Moraes dos Santos, seu chefe imediato, o havia orientado a fazer o ateste (peça 181, p. 71).

105. É mister destacar que o Sr. Leonardo de Moraes dos Santos não fazia parte de nenhuma comissão de recebimento, de modo que não era esperado que ele recebesse o mobiliário em situações normais. Além disso, ele era superior hierárquico do Sr. Leandro Geraldo da Costa, de modo que, se esse recebimento não apresentasse irregularidade, bastaria determinar que este militar o atestasse – ou seja, não haveria necessidade de ele próprio lidar com o assunto. Ademais, em circunstâncias ordinárias e legais, o termo de recebimento estaria redigido como vários outros juntados nos autos, em vez de constar a ressalva sobre a orientação do Comprep. Logo, não se sustenta a tese de o Sr. Leonardo ter sido enganado pela Célula de Patrimônio do 1º/6º GAv.

106. Quanto aos aspectos dispostos no art. 28 da LINDB, além da negativa do setor que deveria realizar o recebimento por direito e outros detalhes supracitados, observa-se que o ateste foi feito com base em uma nota fiscal de simples remessa e com valor incompatível com a natureza e quantidade de bens entregues. Ao dividir o valor total registrado na nota (R\$ 5.970,00) pelos 24 itens, obtém-se o valor médio de R\$ 248,75, isto é, montante muito abaixo do esperado para cadeiras de escritório, mesas de reunião e sofás de três lugares. Portanto, considera-se ter havido, no mínimo erro grosseiro desse agente, senão dolo, na adoção da conduta analisada.

107. Ante o exposto, propor-se-á, nos termos do art. 43 da Lei 8.443/1992 e do art. 250, inciso IV, do RITCU, a audiência do Sr. Leonardo de Moraes dos Santos (CPF: 086.164.807-22) por atestar o recebimento de produtos sem lastro em processo de compra e sem prévio empenho, conduta que concorreu para a realização de despesa sem prévio empenho e com o afastamento imotivado de processo licitatório, em afronta ao art. 60 da Lei 4.320/1964 e ao art. 37, inciso XXI, da CF/1988.

II.2.3. Do recebimento irregular de bens

108. As evidências obtidas no processo indicam que não houve a entrega dos bens descritos relacionados aos empenhos 2018NE80391 e 2018NE803889. Apontam nesse sentido os depoimentos do Sr. Ícaro de Oliveira Veloso, responsável por receber a GMM, o Sr. Cleber Pereira Campos (peça 181, p. 99) e o denunciante (peça 5, p. 11). Os responsáveis por atestar o recebimento desses itens foram a Sra. Daniele Pereira Nery de Oliveira, a Sra. Sandra Regina Valéria do Nascimento Ferreira e o Sr. Matheus Augusto da Silva segundo consta nos termos de recebimento 041/COMPREP/2018 e 041/COMPREP/2018, ambos de 30/11/2018 (peça 194, p. 91 e 104).

109. Segundo o relatório da Sindicância R-1/Anápolis, a Sra. Daniele, em sua inquirição, informou que os bens foram entregues e que sabia até mesmo onde estariam alguns deles, indicando a localização (peça 180, p. 206). Com base nas indicações, foi feita uma inspeção nos locais e esses bens não foram encontrados. Nesse sentido, o termo dessa inspeção registrou não ter sido possível confirmar a existência física dos materiais constantes nas notas de empenho retromencionadas (peça 180, p. 104-105).

110. O art. 76 da Lei 8.666/1993 estabelece que “a Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato”. Logo, se não havia bem a ser efetivamente entregue, esses agentes não deveriam ter assinado os termos de recebimento supracitados.



111. Pelo exposto, propor-se-á, nos termos do art. 43 da Lei 8.443/1992 e do art. 250, inciso IV, do RITCU, a audiência das Sras. Daniele Pereira Nery de Oliveira (CPF: 727.130.971-34) e Sandra Regina Valéria do Nascimento Ferreira (CPF: 611.032.331-49) e do Sr. Matheus Augusto da Silva (CPF: 757.108.461-04) por, na condição de membros da comissão de recebimento, terem assinado os termos de recebimento 041/COMPREP/2018 e 042/COMPREP/2018, atestando o recebimento de item não entregue, em afronta ao art. 76 da Lei 8.666/1993.

II.2.4. Do pagamento de despesa sem a regular liquidação

112. Em consulta às NFs 13357 e 474 (peça 194, p. 89-90 e 102-103), referentes aos empenhos 2018NE80391 e 2018NE803889, constam, no verso, as autorizações de liquidação e pagamento assinadas pelo então Ordenador de Despesas do Compreg, Sr. Célio Otávio Araújo Galvão. Ele também foi responsável por aprovar as requisições para o referido empenho.

113. Ocorre que as referidas despesas se relacionam a itens não entregues, de modo que a liquidação autorizada por esse responsável foi irregular. Por conseguinte, o pagamento ligado a esses empenhos afrontou o art. 63 da Lei 4.320/1964, que prevê que o pagamento da despesa só será efetuado após a sua regular liquidação.

114. Diferentemente do ordenador de despesas do GAP-DF, o Sr. Célio Otávio Araújo Galvão, na condição de Chefe de Gabinete do Compreg, participava da administração da organização onde os fatos ocorreram. Contudo, como o recebimento dos itens foi formalmente atestado, entende-se, na falta de outras evidências, não caber a audiência do responsável.

II.2.5. Do agente não identificado do Compreg

115. Da análise da extensa documentação juntada ao presente processo, no que tange ao recebimento dos bens móveis sem lastro em processo de compras, constata-se, mediante diversas fontes, a existência de pelo menos um militar do Compreg responsável por realizar o ajuste escuso com a Forma Office e orientar o envio do mobiliário para o 1º/6º GAv. Pela influência junto à empresa e ao comandante do esquadrão, infere-se ser um militar de alto posto e ocupante de cargo de nível estratégico – com poder decisório e de gestão. De outra forma, a empresa não entregaria mercadorias pela promessa de pagamento futuro.

116. Não obstante, ao serem questionados sobre quem teria feito esse acordo ou dado a orientação de recebimento dos itens pelo 1º/6º GAv, os Srs. Cleber Pereira Campos e João Gustavo Lage Germano informaram não se recordar. Outros inquiridos também alegaram desconhecer ou não se lembrar. Complementarmente, a gestão atual do Compreg, em resposta à diligência da unidade, declarou não ter sido encontrado documento com este tipo de orientação (peça 142). Dessa forma, não foi possível determinar a identidade desse agente, inviabilizando a sua audiência.

III. Burla orçamentária na aquisição do sombreiro – PE 55/2017 do GAP-AN

III.1. Relato do denunciante

117. Conforme sintetizado na instrução juntada à peça 66, segue o relato:

176. Segundo o denunciante, no ano de 2017, o 1º/6º GAv iniciou procedimento licitatório para aquisição de toldo e sombreador. Teriam sido realizados orçamentos com as empresas Sombralignht, IBicoBERTuras, Toldos Brasília e Abrigo Toldos Silva (peça 5, p. 12).

177. Todavia, conforme relato do autor da denúncia, o processo de compra não teria avançado, tendo em vista que a Base Aérea de Anápolis não possuiria verbas para adquirir materiais de natureza permanente (peça 5, p. 12).

178. Para contornar essa restrição orçamentária, o denunciante alega que o Tenente-Coronel Germano teria ordenado realizar novos orçamentos com as empresas, alterando, contudo, a descrição de cada item para conter o vocábulo “Serviço”, “pois o Comandante tinha a intenção de ocultar a natureza econômica



da despesa”. O Major-Aviador Sr. Leonardo de Moraes dos Santos teria sido o responsável por solicitar novos orçamentos a essas empresas (peça 5, p. 12).

179. Por fim, o autor da denúncia informa que o toldo e sombreador foram licitados por meio do pregão 55/2017 – GAP-AN, sagrando-se vencedora a empresa Oikos Comércio e Serviços Eireli CNPJ 23.387.730/0001-92), a qual, posteriormente, teria doado R\$ 500,00 para realização do 66º Aniversário do Esquadrão Carcará (peça 5, pp 14-15).

180. Como elementos probatórios dos fatos denunciados, o denunciante anexou cópia de e-mail enviado pelo Major-Aviador Sr. Leonardo de Moraes dos Santos à empresa Sombralight, solicitando alteração na descrição do item orçado, para incluir o vocábulo “Serviço”. Além disso, anexou o recibo de doação feito pela empresa Oikos, para realização do 66º Aniversário do Esquadrão Carcará (peça 5, p. 14 e p. 87).

III.2. Análise técnica

118. De acordo com a Lei 4.320/1964, o Manual Técnico do Orçamento de 2017 (MTO) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 7ª ed. (MCASP), vigente em 2017, toldos e sombreadores financiados por aplicação direta de recurso federal devem ser classificados como despesa de capital (4), investimento (4), aplicações direta (90) e equipamentos e material permanente (52), o que resulta no código 449052 de classificação por natureza da despesa.

119. Pode haver dúvida quanto à classificação da despesa quando terceiros são contratados para prestarem serviços de confecção e instalação de bens, como é o caso em análise. Sobre isso, o MCASP 7ª ed. (p. 111-112) esclarece o seguinte:

4.6.1.2. Serviços de Terceiros X Equipamentos/Bens Permanentes/Material de Consumo

Na classificação da despesa de material por encomenda, **a despesa orçamentária somente deverá ser classificada como serviços de terceiros – elemento de despesa 36 (PF) ou 39 (PJ) – se o próprio órgão ou entidade fornecer a matéria-prima. Caso contrário, deverá ser classificada no elemento de despesa 52, em se tratando de confecção de material permanente, ou no elemento de despesa 30, se material de consumo.**

Algumas vezes ocorrem dúvidas, em virtude de divergências entre a adequada classificação da despesa orçamentária e o tipo do documento fiscal emitido pela contratada (Ex.: Nota Fiscal de Serviço, Nota Fiscal de Venda ao Consumidor etc.). Nesses casos, **a contabilidade deve procurar bem informar, seguindo, se for necessário para tanto, a essência ao invés da forma** e buscar a consecução de seus objetivos: demonstrar as variações ocorridas no patrimônio e controlar o orçamento.

Portanto, **a despesa orçamentária deverá ser classificada independentemente do tipo de documento fiscal emitido pela contratada, devendo ser classificada como serviços de terceiros ou material mediante a verificação do fornecimento ou não da matéria-prima.**

Um exemplo clássico dessa situação é a contratação de confecção de placas de sinalização. Nesse caso, será emitida uma nota fiscal de serviço e a despesa orçamentária será classificada no elemento de despesa 30 – material de consumo, pois não houve fornecimento de matéria-prima. (grifos nosso)

120. O termo de referência e o edital do PE 55/2017 do GAP-AN não informam o fornecimento de material por parte da Administração. Pelo contrário, o item 11.1 do termo de referência estabelece como obrigação da contratada suprir “os materiais e equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, na qualidade e quantidade especificadas neste Termo de Referência e em sua proposta” (peça 38, p. 25). Portanto, considerando que foi realizado o fornecimento e a instalação dos produtos pela contratada, assiste razão ao denunciante quando ele afirma que a despesa orçamentária referente a essa contratação deveria ser classificada como material permanente.

121. Nesse contexto, no mundo dos fatos, observa-se ter havido a alteração da categoria econômica da despesa sem autorização legislativa, o que é vedado segundo o art. 167, inciso VI, da CF/1988. Identificado o fato ilícito, passa-se à apuração das responsabilidades.

122. Segundo o denunciante, por ordem do Sr. João Gustavo Lage Germano, o Sr. Leonardo de Moraes dos Santos teria solicitado às empresas as quais apresentaram orçamentos para a pesquisa de preços que adicionassem o vocábulo “serviço” na descrição do objeto a ser contratado. O objetivo dessa medida seria a aquisição desses produtos como mera realização de serviço, o que permitiria, na concepção deles, o uso dos recursos orçamentários disponíveis, com elemento de despesa 39 – serviços de terceiros (pessoa jurídica).

123. O denunciante anexou transcrição de mensagem de áudio recebida do Sr. Paulo Rodrigues – da empresa Abrigo Toldos Silva, uma das empresas contatadas – informando que um rapaz havia ligado para ele solicitando a alteração do orçamento (peça 5, p. 12). Na mesma toada, o denunciante informa – anexando print de tela do *Whatsapp* (peça 1, p. 13) – que o Sr. Leonardo de Moraes dos Santos teria entrado em contato com o representante da empresa IBICoberturas. Por fim, a denúncia também traz um print de um email que teria sido enviado por este militar ao Sr. Renato Soares, da empresa Sombralight (Sombrialight Industria e Comercio LTDA, CNPJ 09.573.214/0001-21), instruindo a empresa com o exato texto que deveria constar no orçamento (peça 5, p. 14):

Serviço de fabricação e instalação de uma cobertura sombralight, cor azul, para estacionamento, em tela de polietileno de alta densidade de 90%, estrutura metálica tubular com pilares de 5 polegadas com parede de 3 milímetros de espessura, solda Mig, pintura branca eletrostática, tensionadas por cabos de aço embutidos e costura em linha com tratamento UV. As medidas são, 7,50 x 4,50. (grifo nosso)

124. No primeiro orçamento enviado pela Sombralight, constava o seguinte na descrição do objeto da proposta comercial (peça 5, p. 61):

Produção e fornecimento de Telas SOMBRALIGHT para estacionamento em tela de polietileno de alta densidade de 90%, estrutura metálica tubular com pilares de 5 polegadas com parede de 3 milímetros de espessura, solda Mig, pintura branca eletrostática, tensionadas por cabos de aço embutidos e costura em linha com tratamento UV.

125. Entretanto, o orçamento juntado ao processo administrativo do PE 55/2017 possui descrição do objeto tal qual solicitada pelo Sr. Leonardo de Moraes dos Santos (peça 184, p. 36). Essa mesma descrição foi adotada no Pedido de Aquisição de Material/Serviço PAM0040/SSAQUI/2017, que deu início a esse processo do pregão (peça 184, p. 8).

126. Ante o exposto, a partir das evidências apresentadas, constata-se que o Sr. Leonardo de Moraes dos Santos (CPF: 086.164.807-22), ao solicitar que empresas consultadas na pesquisa de preços alterassem seus orçamentos adicionando o vocábulo “serviço” na descrição do objeto das respectivas propostas comerciais, concorreu para a transferência de recursos de uma categoria econômica para outra sem autorização legislativa, em afronta ao art. 167, inciso VI da CF/1988. Dessa forma, nos termos do art. 43 da Lei 8.443/1992 e do art. 250, inciso IV, do RITCU, propõe-se à audiência desse responsável.

127. É mister ponderar que dificilmente o Sr. Leonardo de Moraes dos Santos adotou essa conduta de maneira espontânea, isto é, sem que fosse solicitado por um superior a fazê-lo. O denunciante alega que a ordem foi dada pelo então Comandante do 1º/6º GAv, mas não apresentou nem foram obtidas outras evidências reforçando essa hipótese, de modo que não cabe a audiência do Sr. João Gustavo Lage Germano sobre esse fato.

128. O processo administrativo do PE 55/2017 tramitou por diversos setores e agentes, contando com requisição do Chefe do Setor de Planejamento da ALA 2, com conferências do Agente de Controle Interno do GAP-AN, com declaração do Ordenador de Despesas da ALA 2 sobre a disponibilidade orçamentária e com aprovações e homologações do Ordenador de Despesas do GAP-AN, conforme se nota no processo administrativo juntado à peça 184. Então, a princípio, de maneira comissiva ou omissiva, esses agentes teriam contribuído para o resultado da

transferência de recurso sem autorização legislativa, pois poderiam ter corrigido essa irregularidade no decorrer do processo.

129. Conforme o art. 28 da LINDB, a responsabilização do agente está atrelada à comprovação de dolo ou erro grave. No caso em tela, não foram obtidas evidências indicativas de dolo por parte dos agentes supracitados. Ademais, embora tenha ocorrido a irregularidade, entende-se não ter havido erro grosseiro.

130. O relatório de perícia conduzido no âmbito da Sindicância 02/VICOMAR/2021 registrou não ter sido possível verificar cláusulas do termo de referência que indicassem que o objeto a ser fornecido não se tratava de serviço de terceiros. Ele emenda afirmando a inexistência de cláusulas indicando que o objeto se tratava de uma aquisição com posterior instalação na área da OM.

131. De fato, na seção reservada para a descrição do objeto, o termo de referência apenas o descreve como (peça 38, p. 20):

1.1 Contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços na Natureza de Despesa 33.90.39, referentes ao subitem 16 (MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS), conforme descritos no anexo A – Lista de Itens – PAM/S 0040/SSAQUI/2017, a fim de atender às necessidades do Primeiro Esquadrão do Sexto Grupo de Aviação (1GAV6), consoante condições, quantidades, exigências e estimativas estabelecidas neste instrumento.

132. Ou seja, ele já deixa claro que o objeto é um serviço, mas em nenhum momento é explicitado se tratar de uma aquisição de toldo e sombreiro ou mesmo da confecção desses itens com a instalação. Ao analisar o anexo com a relação de itens a que esse trecho faz referência (peça 38, p. 30), observa-se que ele descreve esses itens como serviços de instalação. Em contraste, em nenhum trecho do termo de referência é previsto se tratar de instalação de material de propriedade da Administração. Logo, entende-se que esse documento poderia ter sido mais claro e preciso na descrição do objeto e pode ter afetado a interpretação dos agentes quanto à classificação mais adequada da despesa

133. De todo modo, ainda que tivesse ficado claro que o objeto se tratava da confecção e instalação do toldo e do sombreiro, cumpre destacar que, conforme citado pelo MCASP, a classificação da despesa nesse contexto suscita dúvidas. A fim de examinar a manifestação dessas dúvidas no plano fático, foi feito um levantamento no Banco de Dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) de compras ocorridas entre 2015 e 2019 (período próximo ao do ocorrido) e contendo a palavra “sombreador” na descrição do objeto a fim de verificar a classificação da despesa adotada pelo órgão. Os resultados estão na Figura 14 e na peça 224.

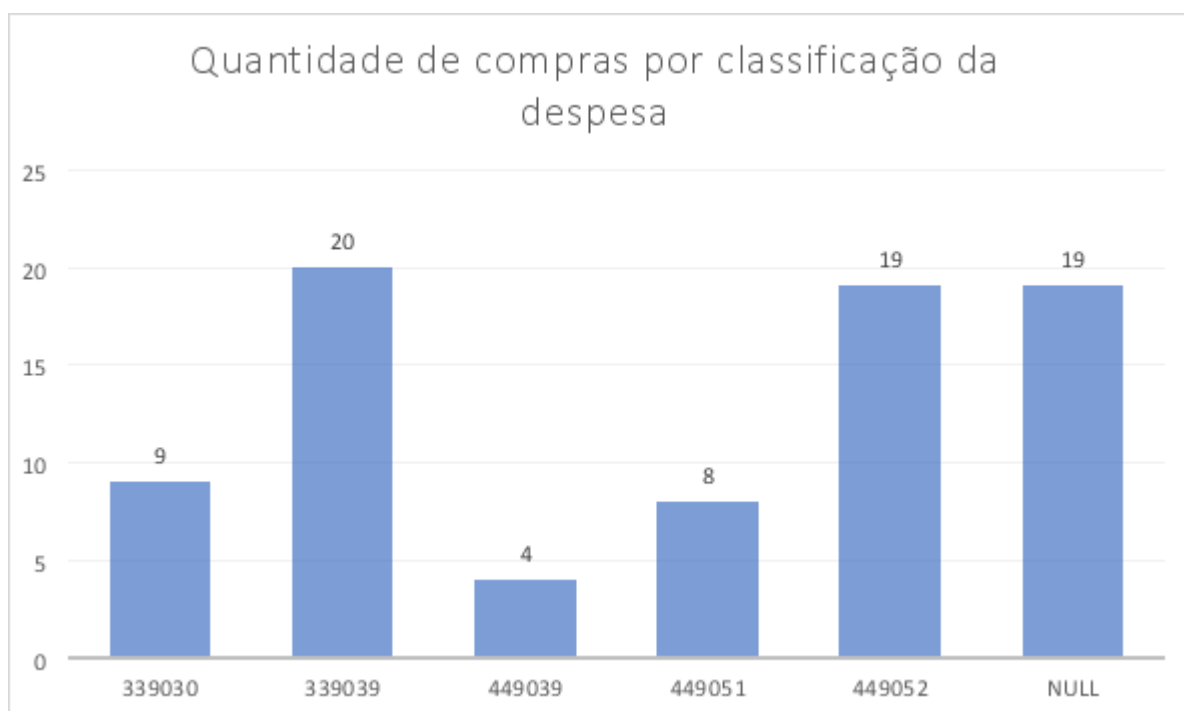


Figura 14 - Quantidade de compras ocorridas entre 2015 e 2019 segmentada pelas classificações da despesa utilizadas (fonte: elaborado pelo autor a partir de extração do banco de dados do Siasg).

134. Do exame do gráfico, verifica-se que a classificação 339039 superou o empenho da classificação 449052 e que, dos 79 registros de compras, 20 deles (25,31%) ocorreram mediante empenho daquela classificação. Removendo os 19 casos em que não foram registradas as classificações da despesa, esse percentual sobe para 33,33%, um terço dos casos. Vale mencionar que foram desconsideradas compras cujo objeto tratava expressamente de revitalização do sombreador, haja vista tratar de serviço.

135. Esse levantamento foi feito exclusivamente a partir da análise da descrição do objeto da compra, isto é, sem o exame da integralidade dos respectivos processos de compra – o que pode induzir eventual erro nos casos de essa descrição não exprimir adequadamente o objeto discurrido nos documentos do processo. Contudo, não se pode deixar de observar a variedade de classificações utilizadas e a quantidade significativa de usos da classificação 339039 – apoiando a afirmação do MCASP sobre as dúvidas com relação à matéria.

136. Dessa forma, sem prejuízo de nova análise caso sejam trazidos aos autos novos elementos comprobatórios, entende-se não ter havido erro grosseiro por parte dos ordenadores de despesa da BAAN e do GAP-AN e do agente de controle interno do GAP-AN. Por conseguinte, não será proposta a audiência desses militares.

IV. Patrocínio para o 66º aniversário do 1º/6º GAv

IV.1. Relato do denunciante

137. Conforme sintetizado na instrução juntada à peça 66, segue o relato:

213. De acordo com o denunciante, no segundo semestre de 2017, o então Comandante do 1º/6º GAv, Ten Cel Av Sr. João Gustavo Lage Germano, e o então Comandante Interino da Base Aérea de Anápolis, Cel Av Sr. Francisco Bento Antunes Neto, por meio da Nota de Serviço NS 03/1º/6º/GAV instituíram Comissões para a organização de eventos relativos ao 66º Aniversário do 1º/6º Gav e da XXVIII Ordem do Carcará, que seriam realizados no dia 24/11/2017 (peça 5, p. 15 e pp. 76 – 81).

214. Segundo o relato, o Major-Aviador Sr. Leonardo de Moraes dos Santos e o Capitão Aviador Sr. Vinícius Maia Handa compuseram a Comissão de Patrocínio e Gestão Orçamentária, a qual foi



responsável por gerir os recursos capitaneados por meio de patrocínios e doações (peça 5, p. 15 e pp. 76 – 81).

215. Conforme abordado anteriormente, o autor da denúncia alega que parte das doações recebidas, em especial os R\$ 670,00 doados pela empresa Wilson Custódio Ribeiro, decorreria de um “acerto financeiro”, em relação ao acordo firmado para reforma das salas de recreação dos oficiais do Esquadrão Carcará.

216. Por fim, o denunciante anexou ao relato cópias de cartas de pedido de apoio institucional ao supramencionado evento, as quais teriam sido enviadas a empresas pelo 1º/6º/GAv (peça 5, pp. 82 - 84, peça 7 e peça 8).

IV.2. Análise técnica

138. De início, com relação à alegação de que os R\$ 670,00 doados pela Wilson Custódio Ribeiro ME seriam provenientes de um acerto financeiro resultante da química contratual, não foram obtidas evidências que suportem essa afirmação. A diferença entre o orçamento apresentado pela empresa (R\$ 49.545,00) e o valor recebido referente à nota de empenho 2017NE800676 (R\$ 50.113,00) foi de R\$ 568,00 – inferior, portanto, à doação. Ademais, no PARE 01/BAAN/2023, os militares arrolados esclareceram que essa diferença ocorreu em virtude de três bancos confeccionados após a apresentação desse orçamento (peça 143, p. 56 e 89).

139. No que tange à comemoração do aniversário do esquadrão, o Acórdão 2.198/2007-TCU-Plenário tratou da utilização de recursos provados para a realização de eventos sociais em unidade militar, de modo que possui certa similaridade com o caso em análise. O voto do relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, destacou o seguinte:

27. Dessa forma, **toda doação feita à organização militar deve ser recolhida aos cofres públicos, merecendo, por conseguinte, o mesmo tratamento dos demais recursos públicos.**

28. **Alternativamente, vislumbro a possibilidade de a iniciativa privada gerir, diretamente ou com apoio da organização militar, esses recursos. Nesse sentido, os patrocinadores poderiam depositar as suas contribuições em conta corrente específica que seria utilizada para fazer frente às despesas do evento. Assim, uma vez que a origem e a gestão dos recursos seriam de natureza particular, não se teria a necessidade de recolhê-los aos cofres públicos, tampouco de lhes dar tratamento público.** Vale, contudo, o alerta de que, **nesses casos, a participação da unidade militar apenas cingir-se-ia à cessão do espaço para a realização dos eventos.**

29. A forma como a unidade vai efetivar a cessão do espaço é algo que deve ficar a critério da administração. Assim, cabe ao gestor decidir se prefere utilizar a modalidade de autorização ou permissão de uso, ou, ainda, outra que lhe seja mais apropriada. Vale, no entanto, alvitrar que, independentemente, da forma adotada, caso a cessão seja a título oneroso, os recursos oriundos desse ato devem ser recolhidos aos cofres públicos. Ademais, não se pode olvidar que a utilização de espaço público pelo particular requer, necessariamente, a formalização de ato/contrato administrativo. (grifos nossos)

140. Nesse contexto, considerando que a gestão do evento fosse feita pelo esquadrão e a Administração fosse a donatária das doações, então as importâncias doadas deveriam ser recolhidas aos cofres públicos, em respeito ao Princípio da Unidade de Tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964). Afinal, as receitas obtidas a partir dessas doações seriam decorrentes de solicitação de órgão público para financiar atividade institucional – portanto, receitas públicas da União nos termos do art. 2º, § 1º do Decreto 93.872/1986.

141. Por outro lado, se a gestão do evento fosse feita por iniciativa privada – no caso, a Associação dos Centros Sociais dos Militares da Aeronáutica em Anápolis (ACSMMAA), citada na denúncia como recebedora das doações –, então os patrocinadores poderiam depositar as importâncias doadas diretamente em conta específica dessa pessoa, cabendo à organização militar uma participação voltada à cessão do espaço público para a realização do evento.

142. Ao analisar o caso denunciado, porém, nota-se que ele não se amolda perfeitamente em nenhuma das duas hipóteses aventadas no referido voto. Isso porque se constata que o evento de comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv foi organizado e gerido pela BAAN (chamada de ALA 2 à época) e pelo próprio esquadrão, mas as doações foram direcionadas à conta bancária da ACSMAA em vez de serem recolhidas aos cofres públicos, em afronta ao art. 56 da Lei 4.320/1964.

143. De fato, os Srs. João Gustavo Lage Germano e Francisco Bento Antunes Neto, por meio da Nota de Serviço NS 03/1º/6º/GAV, instituíram comissões responsáveis por organizar e gerir diversos aspectos desse evento – entre elas, uma comissão de patrocínio e gestão orçamentária (peça 5, p. 79). Da multiplicidade de comissões e da elevada extensão de atribuições cobertas por elas, nota-se que a atuação da organização militar não era de mero apoio à ACSMAA, mas de verdadeira execução da organização do evento. Vale destacar que essa NS estabeleceu também o seguinte (peça 5, p. 81):

f) Os coordenadores deverão, após a aprovação da Comissão de Coordenação Geral, **efetuar os pagamentos aos prestadores de serviço contratado**, além de providenciar os recibos apropriados, em coordenação com a Comissão de Patrocínio e Gestão Orçamentária; (grifo nosso)

144. Esse excerto indica que as comissões temáticas (responsáveis, por banda, buffet, decoração etc.) tinham de realizar atividades de gestão como contratar prestadores de serviços, pagá-los e prestar contas à Comissão de Patrocínio e Gestão Orçamentária. Esse controle das contas era feito em planilha cujas imagens integram a denúncia (peça 5, p. 15).

145. Outrossim, o Sr. João Gustavo Lage Germano, em nome do Esquadrão Carcará, enviou diversas cartas a empresas e a associações convidando-as a patrocinar o evento. Essas mensagens narram aspectos históricos do esquadrão, além de possuírem como marca d'água o distintivo da unidade aérea, reforçando o caráter institucional da festividade e do pedido. Por conseguinte, observa-se que a comemoração não era de gerência da ACSMAA em prol do aniversário do 1º/6º GAv, mas de responsabilidade e gestão da própria organização militar.

146. No entanto, o denunciante relata que as doações foram feitas na conta da ACSMAA. Na mesma linha, uma carta dessa associação solicitando o patrocínio da Embraer (peças 2, p. 2-3, e 5, p. 83) informa que a doação deve ser feita à conta da própria ACSMAA. Portanto, a execução financeira de despesas do evento foi feita por intermédio da conta bancária da associação mesmo tendo por fonte receitas públicas, em afronta ao Princípio da Unidade de Tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964).

147. Adicionalmente, da não adoção de tal princípio e do processo de pagamento estabelecido no excerto citado no item 143 desta instrução, extrai-se que as despesas referentes a essa comemoração se deram sem prévio empenho e os respectivos pagamentos, sem a correta liquidação, contrariando o disposto nos arts. 60, 61 e 62 da Lei 4.320/1964. Ademais, as contratações de serviços se deram com o afastamento imotivado do processo licitatório (art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988). Cumpre ressaltar, porém, que, a despeito dessas irregularidades, não foi identificado dano ao erário nas sindicâncias conduzidas pelo Comaer em apuração a esse fato nem no presente processo desta Corte de Contas.

148. No Relatório da Sindicância 02/VICOMAR/2021, a qual apurou os fatos relacionados a esse evento, foi apresentado o Aviso Interno 9/GC3/15, de 11/7/2007, emitido pelo Gabinete do Comandante da Aeronáutica, que dispõe sobre a realização de eventos sociais no âmbito do Comaer. Esse documento traz a seguinte determinação do Comandante da Aeronáutica (peça 222):

1. Determinar que, nos eventos de confraternizações, os quais ocorram **por meio de adesão ou coleta de fundos entre os participantes**, seja mantida em arquivo a relação dos contribuintes com os valores que foram disponibilizados, para que, a qualquer momento, possa ser atestada a lisura na condução

dos eventos, resguardando-se o Agente Público de denúncias mal intencionadas (sic) e facilitando, quando for o caso, a comprovação dos gastos perante os Órgãos de Controle. (grifo nosso)

149. Segundo consta no referido relatório, o militar sindicante, mediante diligência ao 1º/6º GAv, verificou que os registros previstos pelo aviso interno foram realizados e arquivados, mas fez a ressalva quanto ao fato de esse aviso não padronizar o registro e o arquivamento dessa prestação de contas. Consequentemente, o sindicante concluiu pela inexistência de irregularidade nos fatos ligados ao aniversário do 1º/6º GAv e somente sugeriu a elaboração de normativo tratando das lacunas supracitadas (peça 155, p. 85-87).

150. Contudo, conforme imagem da planilha de receitas anexada à denúncia (peça 5, p. 15), dos R\$ 34.050,00 arrecadados pela Comissão de Patrocínio e Gestão Orçamentária, R\$ 7.230,00 (21,23% do total) foram levantados a partir da venda de convites – o que se amoldaria à referida adesão ou coleta de fundos entre participantes. Isto é, aproximadamente 80% da festa foi financiada a partir de doações financeiras, sem contar também as doações de mercadorias (chopp, vinhos, espumantes e medalhas). Portanto, a determinação contida no Aviso Interno 9/GC3/15 não é totalmente aplicável ao caso concreto.

151. Por sua vez, a Portaria 311/GC3, de 17/3/2015, do Comaer, se enquadra melhor ao caso em análise. De fato, seu art. 11, prevê o seguinte (peça 223, p. 3):

Art. 11. No caso de **recebimento de bens e/ou recursos financeiros para realização de eventos institucionais, a título de doação ou colaboração, deverão ser realizados os registros contábeis pertinentes, de acordo com a legislação em vigor**, exceto aqueles recebidos sob a forma de prestação de serviços, de qualquer natureza, de caráter voluntário e de modo benemérito, desde que não gerem alteração no valor patrimonial da União, sem que haja qualquer vinculação a obrigações por parte das Organizações beneficiárias. (grifo nosso)

152. Como as evidências já comentadas apontam que o evento foi de responsabilidade da BAAN e do 1º/6º GAv, e não da ACSMAA, entende-se que ele se enquadra como evento institucional para fins de aplicação do dispositivo supracitado. Dessa forma, as doações deveriam ter sido recolhidas aos cofres públicos, dando-as o tratamento típico dispensado às receitas públicas no que tange a aspectos como o registro contábil, o controle e a transparência.

153. Da leitura das cartas enviadas às empresas e às associações (peças 2 e 3), exceto o ofício enviado à Ambev/Anápolis (peça 2, p. 1), verifica-se que os Srs. João Gustavo Lage Germano e Francisco Bento Antunes Neto ofertaram como contrapartidas a divulgação da marca da empresa doadora e convites para seus representantes – o que eles consideraram como uma oportunidade de “interagir diretamente com as autoridades presentes” (peça 2, p. 3) e para serem “estabelecidos laços e parcerias futuras de sucesso” (peça 2, p. 4-33, e peça 3). Como visto em imagem anexada à denúncia (peça 5, p. 90), os logotipos dos doadores foram, de fato, veiculados em banners afixados no evento.

154. Ao se estabelecerem as contrapartidas de divulgação da marca e de reserva de convites para representantes, foi criado – ainda que informalmente – uma espécie de contrato de patrocínio. Tendo em vista a limitação espacial da festa, a quantidade de empresas/associações convidadas é limitada, de modo que deveria ter havido uma espécie de procedimento dando ampla publicidade e oportunidade para outros participantes que desejassem veicular sua marca ao evento, em obediência ao princípio da impessoalidade e ao art. 116 c/c art. 3º da Lei 8.666/1993. Todavia, isso não foi observado pelos responsáveis.

155. É mister ressaltar, porém, que atenua essa inobservância o fato de terem sido enviadas cartas a mais de 60 empresas de diversos setores econômicos. Ou seja, isso é um indicativo de que não houve tentativa de favorecimento intencional a determinadas empresas.

156. Ainda sobre as doações, da lista de contribuições recebidas apresentadas na denúncia (peça 5, p. 15), notam-se recebimentos oriundos das empresas JJ. Azevedo Construtora Ltda. ME, Wilson Custódio Ribeiro ME, Matuskella Comércio Importação Exportação e Representação Ltda. e Oikos Comércio e Serviços Eireli – todas vencedoras de certames licitatórios ocorridos na BAAN. Essa situação, a princípio, pode suscitar dúvidas quanto à ocorrência de eventual favorecimento ou ajuste ilícito durante a licitação ou, ainda, conflito de interesses entre as partes. Todavia, a apuração dessas hipóteses exige análise aprofundada do certame licitatório, que não constitui objeto deste processo – conforme entendimento do Relator no sentido de apurar os indícios de fraude à licitação em processo apartado. Desse modo, não foram observadas irregularidades ligadas a essas doações.

157. Ante o exposto, com relação à gestão orçamentária e financeira do evento (itens 142 a 152 desta instrução), constatou-se: o não recolhimento de receita pública aos cofres públicos, em descumprimento do princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964); a execução de despesas públicas sem prévio empenho, bem como o pagamento sem prévia liquidação, em afronta aos arts. 60, 61 e 62 da Lei 4.320/1964; e a contratação de serviços com o afastamento imotivado do processo licitatório, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da CF/1988 e ao art. 2º *caput* da Lei 9.874/1999. Nesse sentido, nos termos do art. 43 da Lei 8.443/1992 e do art. 250, inciso IV, do RITCU, propor-se-á a audiência do Sr. Francisco Bento Antunes Neto (CPF: 646.101.520-53) pelas seguintes condutas que concorreram, respectivamente, para a ocorrências das referidas irregularidades:

c) na condição de Ordenador de Despesas da BAAN, deixar de adotar medidas para o recolhimento, aos cofres públicos, das doações recebidas para financiar o evento institucional de comemoração do 66º Aniversário do 1º/6º GAV, ocorrido em 24/11/2017; e

d) na condição de Ordenador de Despesas da BAAN, estabelecer, na NS 03/1º/6º/GAV, procedimento de execução das despesas sem a observância das etapas de empenho e de liquidação, em contraste aos arts. 60, 61 e 62 da Lei 4.320/1964; e

e) na condição de Ordenador de Despesas da BAAN, deixar de adotar medidas com vistas à realização de procedimento licitatório ou ao afastamento motivado dele – nos casos permitidos pela legislação.

158. Importante destacar que o RADA elenca um conjunto de atribuições do Ordenador de Despesas relativas à execução orçamentária e à licitação, atraindo, pois, sua responsabilização no que se refere às condutas apontadas, referentes a esses temas.

Art. 47. Ao Ordenador de Despesas, cujos atos resultam na emissão de empenho, autorização de pagamento, concessão de suprimento de fundos ou dispêndio de recursos da União, incumbe:

(...)

III - autorizar, após avaliação da necessidade, a abertura do Processo Administrativo de Gestão (PAG) e o início do correspondente procedimento licitatório, aprovando o enquadramento legal da ação orçamentária atribuída, até o nível de elemento de despesa, visando ao custeio das despesas necessárias ao atendimento dos PAG, dos pedidos de aquisição de material ou da contratação de serviços, contidos no Termo de Referência ou no Projeto Básico. (...)

VIII - assinar empenhos, contratos, convênios, acordos, ajustes, termos aditivos, instrumentos congêneres, obrigações e quaisquer outros documentos hábeis que os substituam, na forma da legislação pertinente;

(...)

XXVIII - ser responsável pela gestão dos atos e dos fatos administrativos praticados no exercício da função;

(...)

§ 1º O Ordenador de Despesas de UG será o principal responsável pela execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial atribuída à sua OM, assinando os instrumentos contratuais e demais documentos inerentes à gestão e às atividades da UG.

159. Por fim, no tocante às cartas de prospecção de patrocinadores para o evento (itens 153 a 155 desta instrução), observou-se a proposição de uma relação contratual – consistente no recebimento de recursos financeiros em contrapartida à divulgação da marca da empresa/associação e ao fornecimento de convites a representantes desses patrocinadores – sem a adoção de um procedimento conferindo ampla publicidade e oportunidade para outros participantes interessados, em desobediência ao art. 116 da Lei 8.666/1993 c/c o art. 3º da mesma lei. Nesse contexto, propor-se-á, nos termos do art. 43 da Lei 8.443/1992 e do art. 250, inciso IV, do RITCU, a audiência dos Srs. João Gustavo Lage Germano (CPF: 073.052.87-39) e Francisco Bento Antunes Neto (CPF: 646.101.520-53) por terem ofertado a terceiros oportunidade de patrocínio à festa de comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv, ocorrida em 24/11/2017, sem a adoção de procedimento que conferisse ampla publicidade e oportunidade de participação a outros interessados, em afronta aos dispositivos supramencionados.

CONCLUSÃO

160. A partir da análise da denúncia e de outros documentos juntados ao processo, em especial os procedimentos investigativos administrativos conduzidos no âmbito do Comaer, foi constatada a prática de “química contratual” visando à aquisição de mobiliário para as salas de recreação dos militares do 1º/6º GAv e à realização de outras benfeitorias nesses espaços a partir de itens do Pregão Eletrônico (PE) 27/GAP-AN/2016, em afronta aos arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993. Há indícios de que essa irregularidade decorreu de condutas omissivas e/ou comissivas do Comandante da BAAN, do Comandante da 1º/6º GAv e do militar responsável pelo recebimento dos bens e serviços, razão pela qual propor-se-á a audiência desses agentes.

161. Outro fato apurado na instrução foi o recebimento de material permanente do Comprep pelo 1º/6º GAv sem lastro em compra em maio de 2017, com posterior tentativa de regularização e pagamento por intermédio de empenhos do PE 26/GAP-BR/2018. Nesse caso, verificaram-se indícios de realização de despesa sem prévio empenho (art. 60 da Lei 4.320/1964), realização de compras sem o devido processo licitatório (art. 37, inciso XXI da CF/1988) e recebimento irregular de bens (art. 76 da Lei 8.666/1993). Nesse sentido, entendeu-se necessário propor a realização de audiência da comissão de recebimento das mercadorias no Comprep e o militar responsável pelo recebimento do mobiliário em Anápolis.

162. Também se constatarem indícios de burla orçamentária no PE 55/GAP-AN/2017 envolvendo a descrição da aquisição de toldo e sombreador como “prestação de serviço” a fim de alterar a natureza da despesa e possibilitar essa contratação com o recurso orçamentário disponível (elemento 39 – outros serviços de terceiros), configurando transferência de crédito orçamentário sem autorização legislativa, o que é vedado pela Constituição. Entendeu-se, após avaliação da classificação feita por gestores de outro órgão que, embora tenha ocorrido a ilegalidade, o erro não era grosseiro. Nesse caso, o entendimento foi no sentido da proposição de audiência apenas do militar que voluntariamente solicitou às empresas que alterassem seus orçamentos a fim de adicionar o vocábulo “serviço” na descrição do objeto das respectivas propostas comerciais.

163. Por fim, no tocante aos pedidos institucionais da unidade militar com o objetivo de receber patrocínio de empresas para a comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv, observaram-se: o não recolhimento de receita pública aos cofres públicos, em descumprimento do princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964); a execução de despesas públicas sem prévio empenho, bem como o pagamento sem prévia liquidação, em afronta aos arts. 60, 61 e 62 da Lei 4.320/1964; e a contratação de serviços com o afastamento imotivado do processo licitatório, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da CF/1988 e ao art. 2º caput da Lei 9.874/1999. Ainda, notou-se a ausência de



procedimento que conferisse ampla publicidade e oportunidade de participação a outros interessados no patrocínio à festa. Como resultado, propor-se-á a audiência dos comandantes da BAAN e do 1º/6º GAv à época.

164. Importante mencionar, também, que, em especial, na apuração da química contratual, foram notados indícios de ilícitos penais envolvendo fraude em licitações e contratos e possível falsidade ideológica. Dessa forma, propor-se-á, desde logo, o encaminhamento de cópia deste processo ao Ministério Público Militar.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 234, § 4º, do RI/TCU, a **audiência** dos responsáveis a seguir indicados, para que, no **prazo de quinze dias**, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

a.1) Sr. João Gustavo Lage Germano (CPF: 073.052.807-39):

a.1.1) **Irregularidade:** execução de serviços diversos dos contratados, em afronta aos arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993 (“química contratual”):

a.1.1.1) **Conduta:** omitir-se do dever de tomar medidas em sua alçada para fazer cessar e para apurar irregularidade de que teve conhecimento ou de comunicar o ocorrido a eventual autoridade competente por providências que o responsável tenha julgado extrapolar suas atribuições, em desconformidade com os arts. 43, inciso IV, 46, § 3º, inciso IV, 267, incisos XIII e XVIII, e 300 do RADA (peça 221); e

a.1.1.2) **Conduta:** solicitar ao Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti, militar subordinado, que atestasse o recebimento de serviços não executados de acordo com o contratado, em afronta ao art. 76 da Lei 8.666/1993, indicando-o à posição de presidente da comissão de recebimento dos serviços resultantes da química contratual a fim de manter sob a tutela do responsável a execução dessa irregularidade e favorecer sua ocultação;

a.1.2) **Irregularidade:** proposição de uma relação contratual de patrocínio – consistente no recebimento de recursos financeiros em contrapartida à divulgação da marca da empresa/associação e ao fornecimento de convites a representantes desses patrocinadores – sem a adoção de um procedimento conferindo ampla publicidade e oportunidade para outros participantes interessados, em desobediência ao art. 116 da Lei 8.666/1993 c/c o art. 3º da mesma lei:

a.1.2.1) **Conduta:** ter ofertado a terceiros oportunidade de patrocínio à festa de comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv, ocorrida em 24/11/2017, sem a adoção de procedimento que conferisse ampla publicidade e oportunidade de participação a outros interessados, em afronta aos dispositivos supramencionados;

a.2) Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti (CPF: 010.839.931-19):

a.2.1) **Irregularidade:** execução de serviços diversos dos contratados, em afronta aos arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993 (“química contratual”):

a.2.1.1) **Conduta:** na condição de presidente da comissão de recebimento, atestar, em oito ocasiões distintas, o recebimento de bens e serviços sabidamente diversos dos contratados, em afronta ao art. 76 da Lei 8.666/1993 – conduta que concorreu para o pagamento e a concretização da química contratual denunciada;

a.3) Sr. Francisco Bento Antunes Neto (CPF: 646.101.520-53):

a.3.1) **Irregularidade:** execução de serviços diversos dos contratados, em afronta aos arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993 (“química contratual”):



a.3.1.1) **Conduta:** omitir-se do dever de tomar medidas em sua alçada para fazer cessar e para apurar irregularidade de que teve conhecimento, em desconformidade com os arts. 43, inciso IV, 46, § 3º, inciso IV, 267, incisos XIII e XVIII, 290 e 300 do RADA (peça 221); e

a.3.1.2) **Conduta:** autorizar as RMRs 092/SSPLAN/2017 e 096/SSPLAN/2017 (peça 103, p. 198 e 283), as quais ensejaram a emissão das notas de empenho 2017NE800676 e 2017NE800744, utilizadas para pagar os serviços realizados em desacordo com os contratados;

a.3.2) **Irregularidade:** não recolhimento de receita pública de doações à festa do 66º aniversário do 1º/6º GAv aos cofres públicos, em descumprimento do princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964):

a.3.2.1) **Conduta:** na condição de Ordenador de Despesas da BAAN, deixar de adotar medidas para o recolhimento, aos cofres públicos, das doações recebidas para financiar o evento institucional de comemoração do 66º Aniversário do 1º/6º GAv, ocorrido em 24/11/2017;

a.3.3) **Irregularidade:** a execução de despesas públicas da referida festa sem prévio empenho, bem como o pagamento sem prévia liquidação, em afronta aos arts. 60, 61 e 62 da Lei 4.320/1964;

a.3.3.1) **Conduta:** na condição de Ordenador de Despesas da BAAN, estabelecer, na NS 03/1º/6º/GAV, procedimento de execução das despesas sem a observância das etapas de empenho e de liquidação, em contraste aos arts. 60, 61 e 62 da Lei 4.320/1964;

a.3.4) **Irregularidade:** contratação de serviços para a festa supracitada com o afastamento imotivado do processo licitatório, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da CF/1988 e ao art. 2º caput da Lei 9.874/1999:

a.3.4.1) **Conduta:** na condição de Ordenador de Despesas da BAAN, deixar de adotar medidas com vistas à realização de procedimento licitatório ou ao afastamento motivado dele – nos casos permitidos pela legislação.

a.3.5) **Irregularidade:** proposição de uma relação contratual de patrocínio – consistente no recebimento de recursos financeiros em contrapartida à divulgação da marca da empresa/associação e ao fornecimento de convites a representantes desses patrocinadores – sem a adoção de um procedimento conferindo ampla publicidade e oportunidade para outros participantes interessados, em desobediência ao art. 116 da Lei 8.666/1993 c/c o art. 3º da mesma lei:

a.3.5.1) **Conduta:** ter ofertado a terceiros oportunidade de patrocínio à festa de comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv, ocorrida em 24/11/2017, sem a adoção de procedimento que conferisse ampla publicidade e oportunidade de participação a outros interessados, em afronta aos dispositivos supramencionados;

a.4) Sr. Leonardo de Moraes dos Santos (CPF: 086.164.807-22):

a.4.1) **Irregularidade:** realização de despesa sem prévio empenho e com o afastamento imotivado de processo licitatório, em afronta ao art. 4.320/1964 e ao art. 37, inciso XXI, da CF/1988 – irregularidade ocorrida no caso do recebimento de mobiliário do Compreg:

a.4.1.1) **Conduta:** atestar o recebimento de produtos sem lastro em processo de compra e sem prévio empenho (art. 60 da Lei 4.320/1964 e ao art. 37, inciso XXI, da CF/1988);

a.4.2) **Irregularidade:** caso da transferência de recursos de uma categoria econômica para outra sem autorização legislativa, em afronta ao art. 167, inciso VI da CF/1988, ocorrida no PE 55/2017 para a aquisição de toldo e sombreador (“burla orçamentária”):



a.4.2.1) **Conduta:** solicitar que empresas consultadas na pesquisa de preços alterassem seus orçamentos adicionando o vocábulo “serviço” na descrição do objeto das respectivas propostas comerciais, concorrendo para a concretização da referida burla;

a.5) Sras. Daniele Pereira Nery de Oliveira (CPF: 727.130.971-34) e Sandra Regina Valéria do Nascimento Ferreira (CPF: 611.032.331-49) e Sr. Matheus Augusto da Silva (CPF: 757.108.461-04);

a.5.1) **Irregularidade:** recebimento irregular de mobiliário do PE 26/2018;

a.5.2) **Conduta:** na condição de membros da comissão de recebimento, terem assinado os termos de recebimento 041/COMPREP/2018 e 042/COMPREP/2018, atestando o recebimento de item não entregue, em afronta ao art. 76 da Lei 8.666/1993;

b) **determinar** ao Comando de Preparo que, nos termos do art. 6º, § 3º, da IN TCU 71/2012 c/c art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, adote as medidas administrativas ao seu alcance com vistas a instaurar processo para apurar responsabilidades pela ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 26.751,00 (valor histórico), ocorrido em virtude do não recebimento dos bens descritos nas notas de empenho 2018NE80391 e 2018NE803889;

c) **encaminhar**, desde já, cópia do presente processo ao Ministério Público Militar a fim de que ele adote as medidas que julgar cabíveis para apuração de indícios de ilícitos penais encontrados.”

2. O titular da AudGovernança em pronunciamento à peça 227, divergiu da proposta de encaminhamento consignada pelo auditor, nos seguintes termos:

“Trata-se de denúncia relativa a possíveis irregularidades na Base Aérea de Anápolis (BAAN) envolvendo licitações e contratações conduzidas pelo Grupamento de Apoio de Anápolis (GAP-AN) – PE 27/2016 e 55/2017 – e pelo Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR) – PE 26/2018 – para atender necessidades do então 1º/6º Grupo de Aviação (1º/6º GAv), Esquadrão Carcará, desativado atualmente.

A instrução inicial, ampliando a verificação dos fatos, detectou outras irregularidades envolvendo as empresas e batalhões citados nestes autos, tendo sido, então, autuado o TC 021.068/2022-4 sob a responsabilidade da AudContratações, permanecendo em apuração nesta denúncia apenas as irregularidades relacionadas diretamente com os fatos apresentados pelo denunciante, abaixo citados:

d) suposta prática de “química contratual” visando à aquisição de mobiliário para as salas de recreação dos militares do 1º/6º GAv e à realização de outras benfeitorias nesses espaços a partir de itens do PE 27/GAP-AN/2016, cujos empenhos somaram valores próximos a 80 mil reais, segundo o denunciante;

e) recebimento de material permanente sem lastro em compra em maio de 2017 com posterior tentativa de regularização e pagamento por intermédio de empenhos do PE 26/GAP-BR/2018;

f) indícios de burla orçamentária no PE 55/GAP-AN/2017 envolvendo a descrição da aquisição de toldo e sombreador como “prestação de serviço” a fim de alterar a natureza da despesa e possibilitar essa contratação com o recurso orçamentário disponível (elemento 39 – outros serviços de terceiros); e

g) pedidos institucionais da unidade militar com o objetivo de receber patrocínio de empresas para a comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv, inclusive empresas com contratos vigentes de fornecimento de bens e serviços à BAAN, podendo configurar solicitação de vantagem indevida ou conflito de interesses.



Para essas irregularidades, o auditor está propondo a expedição de **determinação** para que o Comando de Preparo instaure processo para apurar responsabilidades por eventual dano de R\$ 26.751,00, em valor histórico, em virtude do não recebimento dos bens descritos nas notas de empenho 2018NE80391 e 2018NE803889, e a **audiência** de seis gestores para que apresentem razões de justificativa pelas condutas que detalha na instrução, abaixo resumidas:

1. João Gustavo Lage Germano

1.1. Condutas: omitir-se do dever de tomar medidas para cessar e apurar irregularidade que teve conhecimento ou comunicar a autoridade competente; solicitar o atesto do recebimento de serviços não executados de acordo com o contratado; ter ofertado a terceiros oportunidade de patrocínio à festa de comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv, ocorrida em 24/11/2017;

2. Felipe Ribeiro Arcipreti

2.1. Conduta: na condição de presidente da comissão de recebimento, atestar o recebimento de bens e serviços sabidamente diversos dos contratados, em afronta ao art. 76 da Lei 8.666/1993 conduta que concorreu para o pagamento e a concretização da química contratual denunciada;

3. Francisco Bento Antunes Neto

3.1 Conduta: na condição de ordenador de despesas, omitir-se de cessar e apurar irregularidade de que teve conhecimento e autorizar as RMRs 092/SSPLAN/2017 e 096/SSPLAN/2017, as quais ensejaram a emissão das notas de empenho 2017NE800676 e 2017NE800744, utilizadas para pagar os serviços realizados em desacordo com os contratados; deixar de adotar medidas para o recolhimento, aos cofres públicos, das doações recebidas para financiar evento institucional; estabelecer procedimento de execução de despesas do mencionado evento sem a observância das etapas de empenho e de liquidação; deixar de adotar medidas com vistas à realização de procedimento licitatório ou ao afastamento motivado dele – nos casos permitidos pela legislação; ter ofertado a terceiros oportunidade de patrocínio à festa de comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv, sem conferisse ampla publicidade e oportunidade de participação a outros interessados.

4.1 Conduta: atestar o recebimento de produtos sem lastro em processo de compra e sem prévio empenho; transferência de recursos de uma categoria econômica para outra sem autorização legislativa; solicitar que empresas consultadas na pesquisa de preços alterassem seus orçamentos adicionando o vocábulo “serviço” na descrição do objeto das propostas comerciais;

5. Daniele Pereira Nery de Oliveira, Sandra Regina Valéria do Nascimento Ferreira e Matheus Augusto da Silva

5.1 Conduta: na condição de membros da comissão de recebimento, terem assinado os termos de recebimento 041/COMPREP/2018 e 042/COMPREP/2018, atestando o recebimento de item não entregue.

Conforme registrado, a instrução antecedente propôs a audiência de diversos responsáveis em razão do conjunto de irregularidades apontadas. Apesar de reconhecer um quadro de descontrole e de práticas inadequadas, dissinto, no entanto, da proposta apresentada, por entender que as irregularidades têm pouca relevância material, além de parte das condutas não ter essência objetiva e clara, não se justificando, portanto, o chamamento para apresentar razões de justificativa, sob pena de gerar ônus processual superior ao benefício da ação do TCU.

1) “Química contratual” no PE 27/2016 do GAP-NA

Em relação ao recebimento de bens e serviços distintos dos contratados (“química contratual”), relativos as benfeitorias nas salas de recreação dos militares, os empenhos envolvidos

totalizam somente R\$ 70.353,75. Além disso, o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (Cenciar) instaurou três sindicâncias para apurar as irregularidades (peça 87). A Sindicância R-1/Anápolis, ao comparar os itens empenhados e os serviços executados, identificou a execução de serviços em especificações e quantidades sem correlação com os empenhos e a não localização de alguns itens empenhados (peça 177, p. 116-119), implicando suposto dano de R\$ 30.689,58 (peça 180, p. 201), imputado pela FAB a João Gustavo Lage Germano e Felipe Ribeiro Arcipreti. Todavia, após a apresentação de defesas e a localização dos materiais e serviços inicialmente não encontrados o dano passou a ser de apenas R\$ 5.183,92 (peça 162, p. 121), para qual os responsáveis efetuaram o recolhimento administrativo dos valores (peças 143, p. 195 e 201, e 146).

Sendo assim, apesar de o auditor entender que o ressarcimento do dano apurado não extinguiria o dever de responsabilização e a eventual sanção dos agentes pelas irregularidades praticadas, a ação do TCU, no caso específico, não se justifica, dada a baixa materialidade envolvida e a atuação da própria FAB, que culminou na devolução dos valores irregularmente utilizados.

Em que pese o senhor Francisco Bento Antunes Neto, na qualidade de ordenador de despesas da BAAN, tenha aprovado requisições, que somaram o montante de R\$ 53.413,00, para a confecção e instalação de armários destinados às moradias da vila militar em vez de aprová-las para confecção bens para compor as instalações administrativas do 1º/6º GAv, os serviços foram efetivamente executados, não havendo débito. Diante das medidas administrativas já tomadas pela FAB, o aprofundamento das apurações da apontada “química contratual”, envolvendo a participação dos senhores João Gustavo Lage Germano, Felipe Ribeiro Arcipreti e Francisco Bento Antunes Neto, não trazem benefícios quantificáveis. Por outro lado, as ações até aqui adotadas pela Corte de Contas já produziram efeito esperado, podendo-se conter o ímpeto sancionador.

No tocante às irregularidades atribuíveis às empresas, a Wilson Custódio Ribeiro ME assinou ata de registro de preços para fornecer armários ao 1º/6º GAv, mas teria confeccionado racks, mesas, prateleiras, mesas banquetas, cristaleiras, painéis de televisão e outros móveis. A LG Comércio Engenharia e Manutenção Predial Ltda., assinou a ata para a instalação e manutenção de box de vidro e janelas, basculantes e vidros, mas forneceu espelhos, tampos de mesa, quadro, mural de avisos e cristaleira para o esquadrão. A J.J Azevedo Construtora Ltda. devia fornecer e instalar bancada de granito com cuba de louça e acessórios metálicos para um lavatório, mas confeccionou a bancada para a sala de estar dos oficiais do esquadrão. Portanto as empresas entregaram produtos diferentes e/ou em quantidades distintas das previstas no edital e nas notas de empenho, mas não houve a não prestação dos serviços ou a não entrega de bens.

Adicionalmente, os serviços da Wilson Custódio Ribeiro totalizaram R\$ 53.413,00, os da LG Comércio Engenharia e Manutenção, R\$ 7.685,00, e os da A J.J Azevedo Construtora Ltda., R\$ 9.255,75, tendo sido prestados em 2017. Pelos baixos valores envolvidos, pela ausência de dano a ser elidido, pela não viabilidade de eventual aplicação das multas dos arts. 57 ou 58 da Lei 8.443/1992, nem de aplicação de declaração de inidoneidade, ainda que as evidências apontem para suposta química na execução contratual, requerer a apuração das suas condutas na esfera criminal implica medida por demais onerosa aos órgãos competentes, com possível ineficiência, motivo pelo qual julgo desnecessário o encaminhamento deste processo ao Ministério Público Militar para adoção de medidas a seu cargo.

2) Recebimento irregular de mobiliário do COMPREP

Quanto ao recebimento irregular do mobiliário (oito cadeiras, três sofás e um mesa de reunião) pelo COMPREP, na Sindicância R-1/Anápolis foi indicado que teria havido a confirmação de que os móveis foram entregues ao 1º/6º GAv em 2017, embora os empenhos datem de 2018 (GMM 201867200000205).



Sobre isso, após as inquirições do Sr. Ícaro de Oliveira Veloso, Chefe da Célula de Patrimônio do 1º/6º GAv em 2018 e responsável por ter feito esse recebimento, a sindicância aponta que esse militar confirmou que os materiais, comprados por intermédio do PE 26/2018, eram parte dos que já se encontravam no esquadrão desde maio de 2017 (peça 180, p. 205), tendo sido artificialmente movimentado em 2018 como apontam as notas de empenho 2018NE80391 (peça 194, p. 92) e 2018NE803889 (peça 194, p. 105) e com os registros patrimoniais feitos no SILOMS (peça 194, p. 97 e 108).

Na Sindicância R-10/Anápolis, o representante das empresas Forma Office e Forma informou que providenciou a entrega dos materiais de 2017, sem possuir nota de empenho pois, na época, tinha outros materiais empenhados e que não eram urgentes como aqueles. Dessa forma, os bens entregues ao 1º/6º GAv em 2017 foram financiados por outro empenho, relativo à entrega de móveis ao Comprep (peça 181, p. 99).

O depoimento do Sr. Cleber Pereira Campos confirmou a compra dos itens enviados ao esquadrão sem lastro em processo de compra e sem prévio empenho específico, bem como ratifica não terem sido entregues todos os itens empenhados em 2018. Além disso, esse depoimento destacou que era prática regular a entrega de produtos sem prévio empenho para pagamento posterior, ou seja, empenhos de outras licitações eram utilizados como uma espécie de “capital de giro” para suprir necessidades mais urgentes de organizações militares não abarcadas por prévio processo formal de compras.

A conclusão da Sindicância R-10/Anápolis, foi de que o valor de R\$ 26.751,00, correspondente aos dois empenhos emitidos em 2018 (2018NE803889 e 2018NE803891), cujo valor havia sido licitado para adquirir 3 sofás de três lugares, 10 poltronas giratórias e 1 mesa de reunião, foi usado para quitar os 4 sofás de três lugares, 19 cadeiras giratórias e 1 mesa de reunião entregues ao 1º/6º GAV entregue em 2017.

Não obstante o auditor ter considerado haver divergência entre os empenhos de 2018 e os móveis entregues em 2017, podendo ter havido dano de R\$ 26.751,00 a contar de 27/12/2018, além de esse valor de fato ser inferior para fins de instauração de TCE, o que parece ter ocorrido foi apenas a tentativa de regularizar a aquisição utilizando os empenhos de 2018 para regularizar a aquisição dos materiais fornecidos em 2017, de modo que se entende desnecessária a manutenção da proposta de determinar à autoridade administrativa competente que adote as medidas administrativas ao seu alcance com vistas a validar eventual dano.

Ainda nesse ponto, o auditor propõe a audiência do Sr. Leonardo de Moraes dos Santos por atestar o recebimento dos itens acima em 2017. Segundo a instrução, um agente do Comprep teria solicitado que a Forma Office entregasse os móveis ao 1º/6º GAv, o que foi feito pela empresa, embora a aquisição tenha sido feita sem processo formalizado e sem empenho prévio. O responsável alegou que atestou o recebimento desse mobiliário e confirmou que a Forma Office cumpriu sua parte no acordo o que gerou a obrigação do pagamento, a qual foi adimplida com recursos de empenho diverso para suportar outra despesa. Segundo o relatório da Sindicância R-1/Anápolis, o ateste desse material foi feito com base em nota fiscal de simples remessa e com valor incompatível com a natureza e quantidade dos bens entregues, R\$ 5.970,00. Aqui também, considerando que houve prestação dos serviços, os atos do responsável de ter atestado produtos sem processo licitatório e sem prévio empenho são graves, mas, diante do quadro descrito, os valores envolvidos e as medidas adotadas pela própria FAB, entendo não se justificar a audiência.

3) Burla Orçamentária na aquisição de sombreiro (PE 55/2017 do GAP -NA)

Sobre a confecção e a instalação do toldo e do sombreiros terem sido classificados como despesa de capital/investimento, quando essa contratação deveria ter sido classificada como material permanente, entende-se que a suposta alteração da categoria econômica da despesa sem



autorização legislativa, embora de fato vedada pelo art. 167, inc. VI, da CF/1988, não configura fato ilícito com gravidade suficiente para demandar a continuidade da apuração das responsabilidades, constituindo mera irregularidade formal.

4) Proposição de relação contratual de patrocínio sem ampla publicidade e participação de interessados, recolhimento de despesas sem prévio empenho e pagamento sem prévia liquidação

No que tange ao patrocínio para o 66º aniversário do 1º/6º GAv, a gestão do evento foi feita pelo esquadrão e a administração seria a donatária das doações, então, segundo o auditor, as importâncias doadas deveriam ter sido recolhidas aos cofres públicos, em respeito ao Princípio da Unidade de Tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964), ou, caso a gestão do evento tivesse sido feita pela Associação dos Centros Sociais dos Militares da Aeronáutica em Anápolis (ACSMAA), os patrocinadores poderiam depositar as importâncias em conta específica. Todavia, o próprio auditor ressalta que o caso não se amolda perfeitamente em nenhuma das duas hipóteses aventadas, pois o evento foi organizado e gerido pela BAAN (chamada de ALA 2 à época) e pelo próprio esquadrão, mas as doações foram direcionadas à conta bancária da ACSMAA em vez de serem recolhidas aos cofres públicos, em afronta ao art. 56 da Lei 4.320/1964.

A Nota de Serviço NS 03/1º/6º/GAV instituiu comissões responsáveis por organizar o evento. O senhor João Gustavo Lage Germano, em nome do Esquadrão Carcará, enviou cartas a empresas e a associações convidando-as a patrocinar o evento. As doações foram feitas na conta da ACSMAA, e não foi identificado dano nas sindicâncias conduzidas pelo Comaer em apuração a esse fato nem no presente processo.

O Relatório da Sindicância 02/VICOMAR/2021, concluiu pela inexistência de irregularidade nos fatos ligados ao aniversário do 1º/6º GAv, ocorrido em 24/11/2017, e somente sugeriu a elaboração de normativo tratando das lacunas supracitadas (peça 155, p. 85-87). Além disso foram enviadas cartas a mais de 60 empresas de diversos setores econômicos, indicativo de que não houve favorecimento intencional. Nesse contexto, as falhas não detêm gravidade suficiente para audiência dos nomeados responsáveis por ter deixado de recolher as doações aos cofres públicos, até porque foram tratados como recursos privados direcionados à Associação dos Centros Sociais dos Militares da Aeronáutica em Anápolis (ACSMAA), instituição privada, não ter seguido as etapas de empenho e liquidação, nem procedimento licitatório. Tampouco mostra falha com gravidade suficiente para audiência, a expedição de cartas de prospecção de patrocinadores para o evento sem a adoção de um procedimento conferindo ampla publicidade e oportunidade para outros participantes interessados, pois não se observa que no ocorrido tenha havido expressa desobediência ao art. 116 da Lei 8.666/1993 c/c o art. 3º da mesma lei.

Diante do exposto, divergindo do parecer antecedente, submeto os autos à consideração superior com proposta de:

- a) conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) informar o denunciante acerca desta deliberação;
- c) levantar o sigilo do processo e das peças nele contidas, com exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;
- d) arquivar o processo nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Cuidam os autos de denúncia relativa a possíveis irregularidades ocorridas na Base Aérea de Anápolis (BAAN) envolvendo licitações e contratações conduzidas pelo Grupamento de Apoio de Anápolis (GAP-AN) e pelo Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR) para atender necessidades do então 1º/6º Grupo de Aviação (1º/6º GAv), Esquadrão Carcará, desativado atualmente.

2. A instrução inicial, ampliando a verificação dos fatos, detectou outras irregularidades envolvendo as empresas e batalhões citados nestes autos. Nesse contexto, a unidade propôs a realização de diligências a fim de obter uma série de documentos e de informações adicionais para o aprofundamento da análise.
3. Por meio do despacho exarado à peça 69 conheci a denúncia e determinei a autuação de processo apartado para apurar os fatos encontrados que extrapolam o objeto da denúncia, sendo constituído o TC 021.068/2022-4, sob a responsabilidade da AudContratações.
4. Dessa forma, permaneceu nestes autos apenas as irregularidades relacionadas diretamente com os fatos apresentados pelo denunciante, abaixo citados:

a) suposta prática de “química contratual” visando à aquisição de mobiliário para as salas de recreação dos militares do 1º/6º GAv e à realização de outras benfeitorias nesses espaços a partir de itens do PE 27/GAP-AN/2016;

b) recebimento de material permanente sem lastro em compra em maio de 2017 com posterior tentativa de regularização e pagamento por intermédio de empenhos do PE 26/GAP-BR/2018;

c) indícios de burla orçamentária no PE 55/GAP-AN/2017 envolvendo a descrição da aquisição de toldo e sombreador como “prestação de serviço” a fim de alterar a natureza da despesa e possibilitar essa contratação com o recurso orçamentário disponível (elemento 39 – outros serviços de terceiros); e

d) pedidos institucionais da unidade militar com o objetivo de receber patrocínio de empresas para a comemoração do 66º aniversário do 1º/6º GAv, inclusive empresas com contratos vigentes de fornecimento de bens e serviços à BAAN, podendo configurar solicitação de vantagem indevida ou conflito de interesses.

5. Para essas irregularidades, o auditor-instrutor está propondo a expedição de determinação para que o Comando de Preparo instaure processo para apurar responsabilidades por eventual dano de R\$ 26.751,00, em valor histórico, em virtude do não recebimento dos bens descritos nas notas de empenho 2018NE80391 e 2018NE803889, bem como a audiência de seis gestores para que apresentem razões de justificativa pelas condutas que detalha na instrução.
6. Por sua vez o titular da AudGovernança, apesar de reconhecer um quadro de descontrole e de práticas inadequadas, dissentiu do encaminhamento proposto pelo auditor, por entender que as irregularidades têm pouca relevância material, além de parte das condutas não ter essência objetiva e clara, não se justificando, portanto, o chamamento para apresentar razões de justificativa, sob pena de gerar ônus processual superior ao benefício da ação do TCU. Dessa forma, propõe considerar a denúncia parcialmente procedente e arquivar os autos.
7. Manifesto-me de acordo com a proposta do dirigente da AudGovernança, incorporando a respectiva análise às minhas razões de decidir, pelos motivos que passo a expor.

1) “Química contratual” no PE 27/2016 do GAP-NA

8. No que diz respeito à prática de “química contratual”, situação que envolve a liquidação irregular de despesas e de se medir e pagar, ilicitamente, o que não foi

exatamente feito, relacionada ao recebimento de bens e serviços diferentes dos contratados para melhorias nas salas de recreação dos militares, os empenhos envolvidos somam apenas R\$ 70.353,75. Além disso, o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (Cenciar) iniciou três sindicâncias para investigar as irregularidades (peça 87). A Sindicância R-1/Anápolis, ao comparar os itens empenhados com os serviços realizados, descobriu a execução de serviços com especificações e quantidades que não correspondiam aos empenhos, além de não conseguir localizar alguns itens empenhados (peça 177, p. 116-120), o que resultou em um suposto dano de R\$ 30.689,58 (peça 180, p. 201), atribuído pela Força Aérea Brasileira (FAB) ao Sr. João Gustavo Lage Germano, então Comandante do 1º/6º GAv à época dos fatos, e ao Sr. Felipe Ribeiro Arcipreti, presidente da comissão de recebimento. No entanto, após a apresentação das defesas e a localização dos materiais e serviços que inicialmente não foram encontrados, o dano foi reduzido para apenas R\$ 5.183,92 (peça 162, p. 121), valor que os responsáveis pagaram administrativamente (peças 143, p. 195 e 201, e peça 146).

9. Dessa forma, apesar de o auditor-instrutor entender que o ressarcimento do dano identificado não eliminaria a necessidade de responsabilizar e possivelmente sancionar os agentes pelas irregularidades cometidas, a intervenção do TCU neste caso específico não se justifica dada a baixa materialidade envolvida e a atuação da própria FAB, que culminou na devolução dos valores irregularmente utilizados.
10. Com relação ao ordenador de despesas da BAAN, Sr. Francisco Bento Antunes Neto, que teria aprovado requisições no valor total de R\$ 53.413,00 para a confecção e instalação de armários destinados às moradias da vila militar, em vez de aprová-las para a confecção de bens para as instalações administrativas do 1º/6º GAv, observo que os serviços foram efetivamente executados e que as apurações concluíram que não houve débito nesse caso. Assim, concordo com a avaliação do titular da unidade técnica no sentido de que diante das medidas administrativas já tomadas pela FAB, o aprofundamento das apurações da apontada “química contratual” no âmbito desta Corte, envolvendo a participação dos responsáveis, não traz benefícios quantificáveis. Ademais, as ações até então empreendidas por este Tribunal em relação a essa irregularidade já produziram o efeito esperado. Por esse motivo deixo de acolher a proposta para a realização das audiências desses gestores.
11. No tocante às irregularidades atribuíveis às empresas, cumpre mencionar que a Wilson Custódio Ribeiro ME celebrou ata de registro de preços para o fornecimento de armários ao 1º/6º GAv, porém, teria fabricado outros itens, como racks, mesas, prateleiras, banquetas, cristaleiras e painéis de televisão. Já empresa LG Comércio Engenharia e Manutenção Predial Ltda. firmou contrato para a instalação e manutenção de boxes de vidro, janelas, basculantes e vidros, mas entregou espelhos, tampos de mesa, quadros, murais de avisos e cristaleiras ao esquadrão. Por sua vez, a J.J Azevedo Construtora Ltda. deveria fornecer e instalar uma bancada de granito com cuba de louça e acessórios metálicos para um lavatório, mas confeccionou a bancada para a sala de estar dos oficiais. Assim, as empresas entregaram produtos diferentes, tanto em termos de tipo quanto de quantidade, em relação ao inicialmente estipulado no edital e nas notas de empenho, mas não houve a não prestação dos serviços ou a não entrega de bens.
12. Os serviços prestados pela Wilson Custódio Ribeiro somaram R\$ 53.413,00, os da LG Comércio Engenharia e Manutenção foram de R\$ 7.685,00, e os da J.J Azevedo Construtora Ltda. totalizaram R\$ 9.255,75, todos realizados em 2017.

Considerando os valores relativamente baixos envolvidos, a ausência de dano a ser elidido, a inviabilidade de aplicar as multas dos artigos 57 ou 58 da Lei 8.443/1992 às pessoas jurídicas de direito privado, e a impossibilidade de declarar inidoneidade no presente caso, mesmo que as evidências apontem uma possível "química" na execução dos contratos, avalio que solicitar uma investigação criminal seria uma medida excessivamente onerosa para os órgãos competentes e possivelmente ineficaz. Por isso, considero desnecessário encaminhar este caso ao Ministério Público Militar para que tome as medidas necessárias.

2) Recebimento irregular de mobiliário do COMPREP

13. O caso em questão envolve o recebimento irregular de mobiliário pelo COMPREP, onde foi constatado que móveis como cadeiras, sofás e uma mesa de reunião foram entregues ao 1º/6º GAv em 2017, apesar dos empenhos serem de 2018.
14. A sindicância revelou que o Sr. Ícaro de Oliveira Veloso, responsável pelo recebimento, confirmou que os materiais comprados em 2018 já estavam no esquadrão desde maio de 2017. Esses itens foram artificialmente movimentados em 2018, conforme indicam as notas de empenho e registros patrimoniais. A empresa Forma Office entregou os materiais em 2017 sem nota de empenho, utilizando outros empenhos não urgentes para financiar a entrega. Dessa forma, os bens entregues ao 1º/6º GAv em 2017 foram financiados por outro empenho, relativo à entrega de móveis ao Comprep (peça 181, p. 99).
15. O depoimento do Sr. Cleber Pereira Campos corroborou que os itens foram comprados sem um processo formal de compra e sem empenho específico. Também destacou que esse procedimento era prática regular na esfera daquelas organizações militares, ou seja, empenhos de outras licitações eram utilizados como uma espécie de "capital de giro" para suprir necessidades mais urgentes não abarcadas por prévio processo formal de compras.
16. A sindicância concluiu que o valor de R\$ 26.751,00 dos empenhos de 2018 foi usado para pagar os outros móveis que já haviam sido entregues em 2017, sem que houvesse dano ao erário (peça 165, p.9):

De acordo com os fatos narrados até aqui, esse valor de R\$ 26.751,00 (vinte e seis mil, setecentos e cinquenta e um Reais), que correspondente aos dois empenhos (2018NE803889 e 2018NE803891), foi utilizado em contrapartida pelo material entregue em 2017: 4 (quatro) sofás de três lugares, 19 (dezenove) cadeiras giratórias e 1 (uma) mesa de reunião.

Dessa forma, 1 (um) sofá de três lugares e 9 (nove) cadeiras ou poltronas deixaram de constar do patrimônio, no entanto, conforme a própria empresa relatou o valor era suficiente e foi combinado em 2017, para pagar por todos os itens entregues.

Não obstante ao pagamento do material entregue em 2017, em Anápolis, ter sido inapropriado, sugerindo inclusive que as Normas Internas do COMPREP necessitam de atualização, de forma a possuir controles internos que impeçam a repetição desse tipo de procedimento, **não há que se falar em dano ao Erário, uma vez que o valor licitado para pagar 3 (três) sofás de três lugares, 10 (dez) poltronas giratórias e 1 (uma) mesa de reunião, acabou sendo suficiente para quitar uma dívida de 4 (quatro) sofás de três lugares, 19 (dezenove) cadeiras giratórias e 1 (uma) mesa de reunião.** (grifei)

17. Observo que a situação apresentada indica que houve tentativa de regularizar a aquisição dos materiais fornecidos em 2017, utilizando-se os empenhos de 2018, quebrando o nexo causal entre os itens adquiridos e os pagamentos realizados. Além disso, os produtos teriam sido atestados sem processo licitatório e sem prévio empenho. Todavia, tendo em vista, a incerteza em relação ao eventual débito, os

baixos valores envolvidos e as medidas adotadas pela própria FAB, deixo de acolher as propostas alvitadas pelo auditor-instrutor.

3) Burla Orçamentária na aquisição de sombreiro (PE 55/2017 do GAP -NA)

18. A respeito da classificação da confecção e instalação do toldo e dos sombreiros como despesa de capital/investimento, quando deveriam ter sido classificadas como material permanente, o relatório de perícia da Sindicância 02/VICOMAR/2021 apontou que não foi possível identificar cláusulas no termo de referência que indicassem que o objeto fornecido não se tratava de serviço de terceiros. Essa falta de clareza no documento dificultou a correta categorização da despesa, podendo tal falha ser considerada para o presente caso, mera irregularidade formal.

4) Proposição de relação contratual de patrocínio sem ampla publicidade e participação de interessados, recolhimento de despesas sem prévio empenho e pagamento sem prévia liquidação

19. Sobre o patrocínio do 66º aniversário do 1º/6º GAv, a instrução apontou que gestão do evento foi feita pelo esquadrão e a administração seria a donatária das doações, desse modo, as importâncias doadas deveriam ter sido recolhidas aos cofres públicos, em respeito ao Princípio da Unidade de Tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964), ou, caso a gestão do evento tivesse sido feita pela Associação dos Centros Sociais dos Militares da Aeronáutica em Anápolis (ACSMAA), os patrocinadores poderiam depositar as importâncias em conta específica. Nesse sentido, a instrução concluiu que o caso não se amolda perfeitamente em nenhuma das duas hipóteses aventadas, pois o evento foi organizado e gerido pela BAAN (chamada de ALA 2 à época) e pelo próprio esquadrão, mas as doações foram direcionadas à conta bancária da ACSMAA em vez de serem recolhidas aos cofres públicos, em afronta ao art. 56 da Lei 4.320/1964.
20. A Nota de Serviço NS 03/1º/6º/GAV instituiu comissões responsáveis por organizar o evento. O senhor João Gustavo Lage Germano, em nome do Esquadrão Carcará, enviou cartas a empresas e a associações convidando-as a patrocinar o evento. As doações foram feitas na conta da ACSMAA, e não foi identificado dano nas sindicâncias conduzidas pelo Comaer em apuração a esse fato nem no presente processo desta Corte de Contas.
21. O Relatório da Sindicância 02/VICOMAR/2021, concluiu pela inexistência de irregularidade nos fatos ligados ao aniversário do 1º/6º GAv e somente sugeriu a elaboração de normativo tratando das lacunas supracitadas (peça 155, p. 85-87). Além disso, observo que foram enviadas cartas a mais de 60 empresas de diversos setores econômicos, indicativo de que não houve favorecimento intencional. Nesse contexto, considero que as falhas não detêm gravidade suficiente para audiência dos nomeados responsáveis por ter deixado de recolher as doações aos cofres públicos, até porque foram tratados como recursos privados direcionados à Associação, instituição privada, que não teria incumbência de seguir as etapas de empenho e liquidação, nem procedimento licitatório.
22. Também não se mostra falha com gravidade suficiente para audiência a expedição de cartas de prospecção de patrocinadores para o evento sem a adoção de um procedimento conferindo ampla publicidade e oportunidade para outros participantes interessados, pois não se observa que no ocorrido tenha havido expressa desobediência ao art. 116 da Lei 8.666/1993 c/c o art. 3º da mesma lei.



23. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1105/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.832/2019-8.
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: Grupamento de Apoio de Anápolis - COMANDO DA AERONÁUTICA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: Leonardo Ramos Ribeiro (OAB/DF 67.857), representando Joao Gustavo Lage Germano.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia relativa a possíveis irregularidades ocorridas na Base Aérea de Anápolis (BAAN) envolvendo licitações e contratações conduzidas pelo Grupamento de Apoio de Anápolis (GAP-AN) e pelo Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR) para atender necessidades do então 1º/6º Grupo de Aviação (1º/6º GAv), Esquadrão Carcará, desativado atualmente,

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

- 9.1. conhecer da presente denúncia, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. dar ciência desta deliberação à Base Aérea de Anápolis (BAAN) e ao denunciante;
- 9.3. levantar o sigilo do processo e das peças nele contidas, com exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014; e
- 9.4. arquivar o processo nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 16/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1105-16/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI



Vice-Presidente, no exercício da Presidência

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral