



ATA Nº 33, DE 20 DE AGOSTO 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

Às 15 horas, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes os Ministros Walton Alencar Rodrigues e Aroldo Cedraz, com causa justificada, e o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em missão oficial.

Nos termos dos artigos 28, inciso XXVI, e 55, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno, a Presidência convocou os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira para completar a composição do Plenário em função da impossibilidade de comparecimentos dos Ministros Walton Alencar Rodrigues e Aroldo Cedraz, respectivamente.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 31, referente à sessão realizada em 13 de agosto de 2025.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Da Presidência:

Registro da presença, no Plenário do TCU, de alunos do curso de Direito da Faculdade de Nova Serrana e do Núcleo de Práticas Jurídicas da Faculdade Anhanguera, em visita institucional organizada pelo Centro Cultural TCU.

Registro da realização, no dia 19 de agosto, em Porto Alegre, da terceira edição do Diálogo Público – Encontro de Ideias e Soluções, promovido em parceria com o TCE-RS. Convite à participação na próxima edição, a ser realizada no dia 28 de agosto, às 9h, no Auditório do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em Goiânia.

Do Ministro Jorge Oliveira:

Proposta de prorrogação, por mais 30 dias, do prazo para conclusão dos trabalhos relacionados à Solicitação de Solução Consensual sobre a concessão ferroviária da Malha Regional Sudeste (TC-018.646/2024-7), com fundamento no art. 10, § 1º, da Instrução Normativa TCU nº 91/2022. Aprovada.



PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-001.259/2025-3, TC-002.007/2024-0, TC-004.067/2016-9, TC-008.383/2024-3, TC-014.372/2025-8, TC-022.232/2019-2, TC-027.517/2018-7 e TC-028.945/2024-7, cujo Relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;

- TC-000.968/2015-3, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

- TC-025.878/2021-2 e TC-030.983/2013-4, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-000.101/2025-7, TC-005.441/2023-4 e TC-024.763/2024-1, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;

- TC-016.500/2024-5, TC-018.646/2024-7 e TC-026.295/2024-5, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira; e

- TC-003.552/2019-5, TC-026.132/2014-1 e TC-026.363/2015-1, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 1892 a 1906.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1907 a 1936, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

SIGILO DE PROCESSO

Foi conferido sigilo aos relatórios e votos que fundamentam os Acórdãos de nºs 1910 e 1911, adotados nos processos TC-024.134/2024-4 e TC-024.149/2024-1, respectivamente, ambos de relatoria do Ministro Antonio Anastasia. Os referidos documentos constam do Anexo III desta ata, que será arquivado eletronicamente na Secretaria das Sessões.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-012.967/2019-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, foram realizadas as sustentações orais requeridas pelo Dr. Leonardo Cardoso de Magalhães, em nome da Defensoria Pública da União, e pela Dra. Alessandra Lucena Wolff, em nome da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais. Acórdão nº 1907.

Na apreciação do processo TC-015.319/2015-6, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, o Dr. Samuel Mezzalira não realizou sustentação oral em nome da Associação dos Servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, em razão da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 29 de outubro de 2025, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus.



Na apreciação do processo TC-004.056/2015-9, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Dr. Hugo Abrantes Fernandes realizou sustentação oral em nome da empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa SA. Acórdão nº 1913.

PEDIDO DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-015.319/2015-6, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 29 de outubro de 2025.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-012.967/2019-0 (Ata nº 14/2025-Plenário). O Ministro Jorge Oliveira apresentou declaração de voto associando-se à proposta do relator, Ministro Augusto Nardes. O revisor, Ministro Bruno Dantas, apresentou voto divergente. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 1907, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, acompanhado pelos Ministros Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus e Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira. Vencido o Ministro Bruno Dantas.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 1892/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, ante o acolhimento, pelo relator, dos pareceres constantes dos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 234 e 235 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer do presente feito como denúncia para, no mérito, considerá-la improcedente, determinando o arquivamento do processo após ciência aos interessados.

1. Processo TC-015.403/2025-4 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão: Departamento de Polícia Federal

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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:

1.8.1. indeferir a medida cautelar requerida pelo denunciante em razão da inexistência dos pressupostos para a sua adoção;

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

1.8.3. dar ciência ao denunciante e ao Departamento de Polícia Federal acerca da presente deliberação, nos termos do parágrafo único do art. 235 do RITCU, remetendo-lhes cópia da instrução técnica inserta à peça 36; e



1.8.4. arquivar o presente feito.

ACÓRDÃO Nº 1893/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 1.222/2007-TCU-Plenário.

Considerando que o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis em razão da prática de superfaturamento na compra de ambulâncias e da falta de devolução de saldo, condenando-os ao pagamento solidário de dívida, bem como à multa individual de R\$ 8.000,00, nos termos do Acórdão 7337/2009-TCU-1ª Câmara;

Considerando que o responsável Samuel Barbosa Gahú da Silva recolheu a multa individual no valor de R\$ 5.000,00, no período de 30/8/2023 a 26/6/2025, conforme consulta SISGRU, peça 472, e demonstrativo à peça 473, com saldo credor de R\$ 236,61 (duzentos e trinta e seis reais e sessenta e um centavos), data de referência 22/7/2025;

Considerando que o responsável, Miquéias Carvalho de Lima recolheu a multa individual no valor de R\$ 5.000,00, no período de 30/8/2023 a 26/6/2025, conforme consulta SISGRU, peça 474, demonstrativo à peça 475, com saldo credor de R\$ 236,61 (duzentos e trinta e seis reais e sessenta e um centavos), data de referência 22/7/2025;

Considerando que o responsável, José Nelson Oliveira dos Santos recolheu a multa individual no valor de R\$ 5.000,00, no período de 30/8/2023 a 26/6/2025, conforme consulta SISGRU, peça 476, e demonstrativo à peça 477, com saldo credor de R\$ 237,95 (duzentos e trinta e sete reais e noventa e cinco centavos), data de referência 22/7/2025;

Considerando que o responsável Ronaldo de Lucena Siqueira recolheu a multa individual no valor de R\$ 5.000,00, no período de 30/8/2023 a 26/6/2025, conforme consulta SISGRU, peça 478, e demonstrativo à peça 479, com saldo credor de R\$ 236,61 (duzentos e trinta e seis reais e sessenta e um centavos), data de referência 22/7/2025;

Considerando que os responsáveis Samuel Barbosa Gahú da Silva, Ronaldo de Lucena Siqueira, Miquéias Carvalho de Lima, José Nelson Oliveira dos Santos e E F Medeiros recolheram o valor de R\$ 381,80 (trezentos e oitenta e um reais e oitenta centavos), em 31/1/2025, peças 441 a 445, sendo que, no entanto, foram recolhidos indevidamente no Código de Recolhimento 20001-8 e Unidade Gestora 070003, mas foram retificados, conforme SISGRU, peça 448;

Considerando que, em relação ao saldo credor apurado, a Portaria Conjunta Segecex-Segedam nº 1/2021 estabelece procedimentos com vistas à restituição de valores pagos a maior ou recolhidos indevidamente;

Considerando os pareceres uniformes emitidos pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 480-482), pugnando pela referida quitação;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno do TCU, em:

a) expedir quitação aos responsáveis Samuel Barbosa Gahú da Silva, Ronaldo de Lucena Siqueira, Miquéias Carvalho de Lima e José Nelson Oliveira dos Santos em relação às multas imputadas pelo subitem 9.2 do Acórdão 7.337/2009-TCU-1ª Câmara, alterado pelo item 9.4 do Acórdão 2.896/2023-TCU-1ª Câmara;

b) autorizar o reconhecimento do crédito, para os responsáveis, conforme demonstrativos de crédito, peças 473, 475, 477 e 479, para que haja o devido ressarcimento aos responsáveis Samuel Barbosa Gahú da Silva, Ronaldo de Lucena Siqueira, Miquéias Carvalho de Lima e José Nelson Oliveira dos Santos, data de referência 9/7/2025; e

c) encaminhar os autos para o Seproc/Sediv, para controle dos recolhimentos da multa do responsável E F Medeiros, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.



1. Processo TC-021.055/2006-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Apensos: TC 006.979/2025-4 (COBRANÇA EXECUTIVA)
 - 1.2. Responsáveis: Central Car Veículos Ltda (34.514.786/0001-87); Dan Câmara (200.736.742-49); José Nelson Oliveira dos Santos (273.669.872-04); Miquéias Carvalho de Lima (336.564.792-91); Ronaldo de Lucena Siqueira (598.033.632-04); Samuel Barbosa Gahú da Silva (406.875.032-72); e F Medeiros (05.954.924/0001-40).
 - 1.3. Unidade Jurisdicionada: Fundação Boas Novas.
 - 1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
 - 1.7. Representação legal: Eden Albuquerque da Silva (4115/OAB-AM), representando a F Medeiros; Eden Albuquerque da Silva (4115/OAB-AM) e Valsui Claudio Martins (2095/OAB-AM), representando a Fundação Boas Novas.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1894/2025 - TCU - Plenário

Trata-se, nesta fase processual, de recurso de revisão interposto por D G de Oliveira & Cia Ltda. contra o Acórdão 1.014/2022-TCU-Plenário.

Considerando que, por meio do Acórdão 1.014/2022-Plenário, o TCU, entre outras medidas, julgou irregulares as contas da empresa recorrente e de outros responsáveis e lhes aplicou débito e multa, além de declarar sua inidoneidade, pelo prazo de cinco anos, para participar de licitação na Administração Pública Federal;

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

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

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

Considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos - AudRecursos e do Ministério Público junto ao TCU (peças 316-318 e 320) pugnando pelo não-conhecimento do presente recurso;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, em:

- a) não conhecer do recurso de revisão interposto por D G de Oliveira & Cia Ltda., por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, e
- b) dar ciência desta decisão à recorrente.

1. Processo TC-033.438/2015-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Responsáveis: D G de Oliveira & Cia Ltda (07.127.454/0001-77); Elueudes Costa Lira (365.258.202-00); Francisco Ferreira da Silva Filho (515.551.152-68); Jaime Modesto da Silva (095.809.051-34); Jose Barbosa Soares Junior (812.979.043-20); Marcos Luiz Cutrim Silva (927.893.742-87); Rodrigo Souto Gomes (022.485.044-03).
 - 1.2. Recorrente: D G de Oliveira & Cia Ltda. (07.127.454/0001-77).
 - 1.3. Unidade Jurisdicionada: Município de São Domingos do Araguaia-PA.
 - 1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.



- 1.5. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
- 1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia
- 1.7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
- 1.8. Representação legal: Cesar Augusto Barbosa Chiappetta (22.501/OAB-PA), representando Francisco Ferreira da Silva Filho; Cesar Augusto Barbosa Chiappetta (22.501/OAB-PA), representando Marcos Luiz Cutrim Silva; Cesar Augusto Barbosa Chiappetta (22.501/OAB-PA), representando Elueudes Costa Lira; Jose Claudio de Sousa Tavares (28595/OAB-PA) e Joao da Costa Miranda Neto (28598/OAB-PA), representando Rodrigo Souto Gomes; Renato Lopes Barbosa (15.676-A/OAB-PA), representando Divino Goncalves de Oliveira; Renato Lopes Barbosa (15.676-A/OAB-PA), representando D G de Oliveira & Cia Ltda.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1895/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia a respeito de pretensão de uso, no dia 26/3/2025 e com finalidade particular, de aeronave da Força Aérea Brasileira (FAB) por Ministro do Supremo Tribunal Federal - STF ;

Considerando que suspeitas de irregularidade alicerçadas em afirmações genéricas não satisfazem a exigência de “suficientes indícios da suposta irregularidade” a que alude o art. 103 da Resolução TCU 259/2014, como requisito de admissibilidade do processo de denúncia;

Considerando que a denúncia não está acompanhada de indício concernente às irregularidades ou ilegalidades denunciadas;

Considerando que nem o incremento documental produzido pela unidade técnica solucionou a ausência ou insuficiência probatória;

Considerando que a PGR, ao ser acionada sobre os mesmos fatos, compreendeu inadmissível a instauração de qualquer rotina apuratória, ordenando o arquivamento das notícias a ela então encaminhadas;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer a denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU; 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 em encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 7), ao(à) denunciante.

1. Processo TC-006.881/2025-4 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Supremo Tribunal Federal.
 - 1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1896/2025 - TCU - Plenário



Considerando tratar-se do monitoramento para verificar o cumprimento da determinação proferida por este Tribunal nos autos do TC 021.749/2023-0, denúncia, por meio do item 1.8 do Acórdão 1.759/2024 - TCU – Plenário, Ministro Vital do Rêgo, de 28/8/2024, dirigida ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural em Santa Catarina (Senar/SC);

Considerando o exame empreendido pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - AudSustentabilidade (peça 21), no sentido de que a determinação do TCU foi cumprida;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 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:

considerar cumpridas as determinações exaradas nos subitens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 1.759/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 2);

encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 21) à unidade jurisdicionada; e

apensar em definitivo o presente processo ao TC 021.749/2023-0, em obediência ao disposto no art. 5º, II, da Portaria-Segecex 27/2009.

1. Processo TC-026.543/2024-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural Senar - Administração Regional do Estado de Santa Catarina.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Eliziane de Souza Carvalho (14887/OAB-DF), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Rural Senar - Administração Regional do Estado de Santa Catarina.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1897/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se do monitoramento para verificar o cumprimento de recomendação e de determinação proferidas por este Tribunal nos autos do TC 021.749/2023-0, denúncia, por meio dos itens 1.9 e 1.10 do Acórdão 1.759/2024 - TCU – Plenário, Ministro Vital do Rêgo, de 28/8/2024, dirigida ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural Administração Central (Senar/AC);

Considerando o exame empreendido pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - AudSustentabilidade (peça 16), no sentido de que as medidas propostas pelo TCU foram cumpridas;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 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:

considerar cumpridas a recomendação e a determinação exaradas, respectivamente, nos subitens 1.9 e 1.10 do Acórdão 1.759/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 2);

encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 16) à unidade jurisdicionada; e

apensar em definitivo o presente processo ao TC 021.749/2023-0, em obediência ao disposto no art. 5º, II, da Portaria-Segecex 27/2009.

1. Processo TC-026.544/2024-5 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

1.5. Representação legal: Eliziane de Souza Carvalho (14887/OAB-DF), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1898/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária,

Considerando tratar-se de monitoramento das recomendações constantes do Acórdão 869/2022-TCU-Plenário (TC 015.144/2021-6) direcionadas ao Ministério da Saúde (MS), em especial à Superintendência Estadual do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro e à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, e ao Hospital Federal da Lagoa (HFL);

Considerando que o referido acórdão é relativo à auditoria operacional, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, realizada no Hospital Federal da Lagoa, com o objetivo de avaliar a eficiência e identificar possíveis desperdícios na prestação de serviços pelo HFL no âmbito do Projeto Eficiência Hospitalar coordenado pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde);

Considerando que a AudSaúde concluiu que nenhuma das recomendações proferidas no Acórdão 869/2022-TCU-Plenário foi implementada, evidenciando a persistência de problemas estruturais e operacionais que comprometem a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à população;

Considerando que o Departamento de Gestão Hospitalar, subordinado à Secretaria de Atenção Especializada da Saúde, do MS, ao ser diligenciado para apresentar um plano de ação e de regulação objetivando o atendimento do acórdão monitorado, informou que tais ações estão condicionadas à execução do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre o Ministério da Saúde e o Instituto Fernandes Figueira da Fundação Oswaldo Cruz (IFF/FIOCRUZ), em 28/3/2025;

Considerando que o referido acordo (peça 149) tem como objetivo estabelecer a mútua cooperação técnica para a realização de estudo preliminar conjunto visando à possibilidade de integração entre o HFL e o Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF/Fiocruz), com o objetivo de qualificação e fortalecimento do ensino, da pesquisa, da inovação e da assistência, com ênfase na promoção da saúde para mulher, criança e adolescente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS);

Considerando que a integração ao IFF altera o perfil assistencial do HFL de generalista com ênfase em oncologia, inclusive pediátrica, para exclusivamente materno-infantil e da saúde da mulher, e que a nova gestão implica a reestruturação completa do hospital, inviabilizando a comparação com os dados coletados;

Considerando que, diante desse fato superveniente – o ACT – a unidade instrutora considera que as deliberações do Acórdão 869/2022-TCU-Plenário não são mais aplicáveis e, assim, propõe torná-las insubsistentes, sem necessidade de reformular as deliberações originais, e encerrar o monitoramento por apensamento definitivo ao processo no qual foram proferidas as deliberações monitoradas;

Considerando que, segundo a AudSaúde, as informações obtidas no âmbito deste monitoramento serão aproveitadas no acompanhamento da reestruturação dos hospitais federais do Rio de Janeiro pelo TCU (TC 008.539/2025-1), dentre os quais o HFL, e servirão como subsídios para instrução de outros processos;

Considerando que a mencionada fiscalização tem por objetivo acompanhar as ações e procedimentos efetuados pelo Ministério da Saúde, referentes ao repasse da gestão dos hospitais federais localizados no Rio de Janeiro para outros responsáveis, avaliando o respeito aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, com a finalidade de identificar, principalmente, o interesse público, a transparência dos atos administrativos, a gestão de recursos materiais e humanos e o planejamento voltado para responsabilidade fiscal;



ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", 169, inciso I, 243 e 254 do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

considerar não implementadas as recomendações contidas no Acórdão 869/2022-TCU-Plenário;

tornar insubsistentes as recomendações contidas no Acórdão 869/2022-TCU-Plenário;

anexar esta deliberação e a instrução contida na peça 150 ao TC 008.539/2025-1, a fim de que as respectivas informações sirvam de subsídio para o acompanhamento realizado no âmbito desse processo;

dar ciência deste acórdão e da instrução contida na peça 150 ao Departamento de Gestão Hospitalar do Ministério da Saúde, ao Hospital Federal da Lagoa e à Fundação Oswaldo Cruz;

apensar em definitivo os presentes autos ao TC 015.144/2021-6.

1. Processo TC-019.674/2024-4 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)

1.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde (); Secretaria Municipal de Saúde - RJ (29.468.055/0001-02); Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (42.498.717/0001-55).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Hospital Federal da Lagoa; Ministério da Saúde; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde.

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: não há.

ACÓRDÃO Nº 1899/2025 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos, em que se aprecia, nesta fase processual, recurso de revisão, interposto por Ezequiel Sousa do Nascimento contra o Acórdão 732/2021-TCU-Plenário, por meio do qual dentre outras medidas, o TCU julgou irregulares as contas de Ezequiel Sousa do Nascimento e determinou à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) que adotasse as providências necessárias para obtenção de ressarcimento dos recursos glosados do Convênio 021/2007, celebrado com a Prefeitura de Niterói/RJ, e, no caso de insucesso das medidas administrativas, instaurasse da devida TCE. O acórdão não imputou débito ou aplicou multa de forma direta.

Considerando que o processo trata, originalmente, da prestação de contas, exercício 2009, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), consolidando-se as informações sobre a gestão dos Departamentos de Qualificação (DEQ), de Emprego e Salário (DES) e de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude (DPJ), integrantes da estrutura da referida Secretaria;

considerando que a responsabilização de Ezequiel Sousa do Nascimento se deveu, em essência, a falhas graves no planejamento, gestão, supervisão, acompanhamento e fiscalização dos convênios integrantes de programas geridos, o que culminou em deficiências na execução das ações programadas, ineficácia e materialização de dano ao erário;

considerando que Ezequiel Sousa do Nascimento interpôs recurso de reconsideração (peça 136), que não foi conhecido por não apresentar fatos novos (Acórdão 2.750/2022-TCU-Plenário, peça 152), bem como opôs embargos de declaração (peça 158), que foram conhecidos, mas, no mérito, foram rejeitados (Acórdão 2.397/2024-TCU-Plenário, peça 166);

considerando que, neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão alegando, em síntese: (a) a decisão recorrida se baseou em documentos insuficientes para comprovar irregularidades atribuídas ao recorrente; b) inexistência de consciência e vontade para praticar qualquer ato irregular; c) inexistência de dano ao erário; d) violação ao princípio do *no bis in idem* (peça 172, p. 6 e 10); e) prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória; e f) pedido de efeito suspensivo;



considerando que, além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992: I – erro de cálculo; II – falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III – superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

considerando, a partir disso, que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente, como claramente se depreende da instrução da unidade à peça 190;

considerando que argumentos e teses jurídicas que representam elementos ordinários somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal já utilizada pelo recorrente, e que entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil;

considerando, por fim, que questões relativas à prescrição já foram analisadas no acórdão que julgou o recurso de reconsideração;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92 e nos arts. 143, IV, alínea “b”, e 288, do Regimento Interno do TCU, em:

a) não conhecer do recurso de revisão interposto por Ezequiel Sousa do Nascimento, ante o não atendimento dos requisitos de admissibilidade;

b) encaminhar cópia desta deliberação ao recorrente.

1. Processo TC-029.067/2010-3 (RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2009)

1.1. Responsáveis: Adriana Phillips Ligiéro (807.683.341-87); Anete Alves Fernandes Fidelis (146.269.501-91); Augusto Lopes de Almeida Ribeiro (010.427.017-92); Aurea Inácio Ribeiro (185.082.271-91); Carlo Roberto Simi (330.130.557-15); Danilo Rocha Limoeiro (959.376.761-49); Ezequiel Sousa do Nascimento (339.653.821-87); Fatima Rosa Naves (355.517.711-72); Geraldo Riesenbeck (235.072.680-00); Jose Geraldo Machado Junior (736.227.887-04); Leonardo Manoel da Silva (316.819.801-34); Luciana Tannus da Silva (254.035.085-20); Manoel Eugenio Guimarães de Oliveira (334.477.481-68); Marcelo Álvares de Sousa (606.637.231-91); Maria Emilia Piccinini Veras (022.079.311-53); Maria Suely Felipe Barrozo Lopes (656.853.937-68); Maria das Graças Parente Pinto (115.946.831-15); Márcio Alves Borges (399.724.451-00); Rodolfo Peres Torelly (152.584.671-04); Ronaldo Donizete Pereira (119.061.111-20); Sebastião da Costa Pereira (247.861.601-72); Tatiana da Costa Ferreira (658.436.061-04); Valéria Christina Macedo Daruich (296.042.731-91).

1.2. Recorrente: Ezequiel Sousa do Nascimento (339.653.821-87).

1.3. Unidade: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (extinto).

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

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

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

1.7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).

1.8. Representação legal: Juliana Almeida Barroso Moreti (21249/OAB-DF), Andressa Mirella Castro Dias (21.675/OAB-DF) e outros, representando Ezequiel Sousa do Nascimento; Alisson Emmanuel de Oliveira Lucena (37.719/OAB-PE), Pedro de Menezes Carvalho (29.199/OAB-PE) e outros, representando Carlo Roberto Simi.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1900/2025 - TCU – Plenário



Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90028/2024, sob a responsabilidade de Hospital Federal Ipanema (HFI), com valor estimado de R\$ 6.445.031,04, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviço contínuo de manutenção preventiva e corretiva dos sistemas de refrigeração, com dedicação exclusiva de mão de obra.

Considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

considerando que o denunciante apontou restrição indevida à competitividade no Pregão Eletrônico 90028/2024, em razão de exigências técnicas específicas excessivas e injustificadas para habilitação, como experiência mínima em climatização hospitalar e uso de tecnologias determinadas, que, em seu entendimento, limitariam a participação de licitantes;

considerando que as justificativas apresentadas pelo Hospital Federal Ipanema foram suficientes para sanar os indícios de irregularidade;

considerando que as exigências de habilitação técnica foram justificadas em documentos internos, como o Estudo Técnico Preliminar, e em normativos aplicáveis ao ambiente hospitalar, dada a complexidade do objeto e a necessidade de garantir a segurança de pacientes e profissionais;

considerando que a competitividade do certame não foi prejudicada, com a participação de 25 licitantes,

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos artigos 143, inciso V, 'a', 234, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 103, § 1º, e 108, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) conhecer da denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) informar ao Hospital Federal Ipanema e ao denunciante o teor desta decisão;
- c) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante; e
- d) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.

1. Processo TC-024.423/2024-6 (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. Órgão/Entidade: Hospital Federal Ipanema; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde.
- 1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1901/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de acompanhamento de parcelamento de dívida (RAP), autuado em conformidade com o art. 14, III, da Resolução-TCU 259/2014, relativo às dívidas imputadas no TC 028.397/2014-2 ao responsável, Francisco José Dantas (152.872.381-34).

Considerando a comprovação do pagamento da multa que lhe foi cominada, consoante comprovante de pagamento (peça 30), e pela pesquisa realizada junto ao Sistema SISGRU (peça 29);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação ao Sr. Francisco José Dantas (152.872.381-34), ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada pelo item 9.4 do Acórdão 724/2021 – TCU – Plenário, e apensar os autos ao processo originador TC 028.397/2014-2, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.



1. Processo TC-015.694/2025-9 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
- 1.1. Responsável: Francisco José Dantas (152.872.381-34).
- 1.2. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília.
- 1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
- 1.6. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Gilberto Dias Custodio; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Kattiucy Sousa Costa Trajano; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Luis Roberto Costa; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Izabel Cristina de Oliveira Campos; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Tatiana Fatima Sturmer da Rosa; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Francisco José Dantas; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Conceição de Maria Cardoso Costa.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1902/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo acompanhamento de parcelamento de dívida (RAP), autuado em conformidade com o art. 14, III, da Resolução-TCU 259/2014, relativo às dívidas imputadas no TC 028.397/2014-2 à responsável, Izabel Cristina de Oliveira Campus (CPF 342.351.406-04).

Considerando a comprovação do pagamento da multa que lhe foi cominada, consoante comprovante de pagamento (peça 23), e pela pesquisa realizada junto ao Sistema SISGRU (peça 22);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação ao Sra. Izabel Cristina de Oliveira Campus (CPF 342.351.406-04), ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada pelo item 9.4 do Acórdão 724/2021 – TCU – Plenário, e apensar os autos ao processo originador TC 028.397/2014-2, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-015.697/2025-8 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
- 1.1. Responsável: Izabel Cristina de Oliveira Campos (342.351.406-04).
- 1.2. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília.
- 1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
- 1.6. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Gilberto Dias Custodio; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Kattiucy Sousa Costa Trajano; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Luis Roberto Costa; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Izabel Cristina de Oliveira Campos; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Tatiana Fatima Sturmer da Rosa; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Francisco José Dantas; Daniel Gustavo Santos Roque e Tarcisio Bessa de Magalhaes Filho, representando Conceição de Maria Cardoso Costa.



1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1903/2025 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, com fundamento no art. 143, V, "e", do RITCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em deferir o pleito de prorrogação de prazo solicitado pela Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte (Felipe Mateus Sampaio da Silva, Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno), dilatando por 39 (trinta e nove) dias os prazos para cumprimento dos termos Ofício de Notificação de Acórdão 0362/2025-TCU/AudEducação, a contar do vencimento do prazo anteriormente concedido, encerrando-se em 12/9/2025, comunicando esta decisão à requerente.

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

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

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1904/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Ubiratan Antunes Sanderson noticiando supostas irregularidades na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) relacionadas à assinatura de termo de confissão de dívida com o Postalís – Instituto de Previdência Complementar, no valor de R\$ 7,5 bilhões. O representante alega a ocorrência de conflito de interesses, violação dos princípios da impessoalidade e moralidade pública e potencial dano ao erário.

Considerando que a representação não apresenta elementos probatórios mínimos, limitando-se a menções a notícias de internet sem suporte documental ou indícios adicionais;

considerando que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a simples menção a notícias de internet, sem elementos concretos, não é suficiente para o conhecimento de representações;

considerando que o Postalís, em nota de esclarecimento, nega a ocorrência de favorecimentos a escritórios de advocacia, esclarecendo que o escritório Mollo & Silva não atua para a entidade desde 2017 e que a confissão de dívida em questão não teve a participação de bancas de advogados;

considerando que não compete ao Tribunal de Contas da União avaliar conflitos de interesse no âmbito do Poder Executivo federal, conforme entendimento expresso no Acórdão 547/2020-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes;

considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações, em pareceres uniformes, propõe: a) não conhecer da representação; b) arquivar o processo; e c) apensar a este processo o TC 000.273/2025-2, representação formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer com idêntico questionamento;

considerando que o Ministério Público de Contas, embora manifeste, em essência, concordância com a unidade técnica, faz ressalva quanto à proposta de apensamento do TC 000.273/2025-2 ao presente processo e apenas alerta sobre a existência da referida representação;



os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) não conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, parágrafo único, c/c art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 105, caput, da Resolução-TCU 259/2014, por ausência de indícios suficientes das irregularidades noticiadas; e

b) apensar a este processo o TC 000.273/2025-2;

c) informar o teor desta decisão ao representante;

d) arquivar o processo.

1. Processo TC-029.031/2024-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos/ECT.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1905/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/92, c/c o art. 218 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em expedir certificado de quitação à Cíntia Campos Mendes, ante o recolhimento parcelado da multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) que lhe foi cominada mediante o Acórdão nº 2.747/2009-TCU-Plenário (peça 1, páginas 52 a 54), de acordo com os comprovantes de recolhimento parcelado acostados às peças 24 a 30, a consulta ao SISGRU (peça 31), bem como com a instrução e os pronunciamentos da unidade instrutiva e do Ministério Público/TCU às peças 35 a 37 destes autos.

1. Processo TC-015.660/2025-7 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

1.1. Responsável: Cíntia Campos Mendes (449.524.903-78).

1.2. Interessado: Secretaria de Controle Externo do Tcu/ma (00.414.607/0008-94).

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Palmeirândia - MA.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1906/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/92, c/c o art. 218 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em expedir certificado de quitação à Sra. Marilene Campelo Nogueira, ante o recolhimento parcelado da multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) que lhe foi cominada mediante o Acórdão nº 111/2015-TCU-Plenário (peça 132), mantido pelo Acórdão nº 2.153/2017-TCU-Plenário (peça 194), conforme despacho autorizativo do parcelamento (peça 249), e de acordo com os comprovantes de recolhimento parcelado acostados às peças 267 a 299, a consulta ao SISGRU (peça 300), bem como com a instrução e os pronunciamentos da unidade instrutiva e do Ministério Público/TCU às peças 302 a 304 destes autos.



1. Processo TC-007.132/2011-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
 - 1.1. Apensos: 000.165/2019-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 000.166/2019-7 (COBRANÇA EXECUTIVA)
 - 1.2. Responsáveis: Adriana Lopes Adriano (004.119.183-89); Alan Arruda Aragão (639.061.983-91); Ana Paraiba Rodrigues Vieira (966.104.173-34); Antonia Elizabete Paz Monteiro (258.725.323-34); Antonio Nildecir de Souza (122.356.443-68); Arlindo Oliveira da Silva (491.089.483-72); Carlos Henrique Paiva Grangeiro (625.420.363-49); Clesio Wagner da Rocha Marinho (695.482.183-72); Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda (08.423.548/0001-56); Daniele Pimentel Fernandes (645.684.233-68); Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda - Me (10.583.499/0001-60); Eveline Studart Barbosa (915.979.193-49); Fernando Lima Lopes (042.761.673-53); Flávio Henrique Dourado de Macedo (738.028.403-72); Francisca Jovita de Oliveira Veras Albuquerque (999.151.033-87); Francisco Fredson Costa Monte (764.911.613-15); Francisco Marcio de Oliveira Luz (230.147.923-49); Francisco Moreira da Silva (445.675.103-72); Francisco Nildo Alves da Silva (151.693.018-55); Francisco de Assis Pinheiro (455.486.333-68); Germana Medeiros Mendes (056.594.444-40); Glauco Jorge da Costa Gomes (979.859.024-49); Guilherme Porto Lustosa (010.432.793-69); Jaime Afonso Coelho Nogueira Diógenes (002.035.283-28); Joana Furtado de Figueiredo Neta (627.192.893-53); José Danilo Tomás Filho (883.356.903-91); Joyce Rodrigues Façanha (898.186.103-00); Manoel Rodrigues da Silva (710.876.053-34); Marcela Torres Teixeira (206.780.373-53); Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda - Epp (10.420.557/0001-35); Marcus Vinícius Amaral Barreto (003.870.403-07); Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite (363.115.023-72); Maria Lenir Menezes Paz (741.821.293-34); Maria do Socorro Ricardo Monteiro (380.331.353-87); Marilene Campelo Nogueira (318.730.223-87); Naylana Cordeiro de Paula (963.628.123-87); Patricia Helena Alves Maciel (642.705.723-53); R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda (10.709.200/0001-71); Rejane Marcia Figueiredo de Mesquita (786.295.783-00); Roberto Carlos Vianna (053.365.958-29); S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda (07.752.641/0001-41); Tatiana Oliveira Rodrigues (892.847.983-53); Thalita Costa Monteiro (009.868.593-70); Thm Construção Serviços e Transporte Ltda (09.521.974/0001-95); Torres Martins Serviços e Construções Eireli (69.726.016/0001-82); Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda (07.702.124/0001-68); Voxloc Locadora de Veículos, Construções e Serviços Ltda - Me (07.136.537/0001-22).
 - 1.3. Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/CE (00.414.607/0006-22).
 - 1.4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Aracoiaba - CE.
 - 1.5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 1.6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
 - 1.7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
 - 1.8. Representação legal: Tulio Vila Nova Torres Martins (18354/OAB-CE), representando S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda; Italo Viana Aragão (27392/OAB-CE), Catarina Fernandes Freitas (28844/OAB-CE) e outros, representando Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite; Kleber Loureiro Paz Firmino (34620/OAB-CE), representando Clesio Wagner da Rocha Marinho; Thiago Campelo Nogueira (19029/OAB-CE), representando Marilene Campelo Nogueira.
 - 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1907/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.967/2019-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrente: Defensoria Pública da União (DPU).
4. Unidade Jurisdicionada: Defensoria Pública da União (DPU).



5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Débora Camila de Albuquerque Cursine (42.642/OAB-DF), entre outros, representando a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, na qual, na presente fase processual, aprecia-se pedido de reexame interposto pela Defensoria Pública da União contra o Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário;

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

- 9.1. indeferir o pedido de ingresso nos autos da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef) na qualidade de interessada;
- 9.2. conhecer do presente pedido de reexame, e, no mérito, dar-lhe provimento para:
 - 9.2.1. considerar improcedente a presente representação;
 - 9.2.2. tornar sem efeito os itens 9.1 a 9.3 do Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário;
- 9.3. recomendar à Defensoria Pública da União que adote as providências necessárias ao ajuste de redação da Resolução CSDPU 101/2014 ou normativo posterior que regulamente a matéria, de forma que fique clara a possibilidade e os limites de trabalho remoto de seus membros e servidores, inclusive em atuações no exterior, tendo por exemplo as orientações definidas no Decreto 11.072/2022 c/c a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI 24/2023;
- 9.4. cientificar a recorrente, a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público do teor da presente deliberação, informando que o relatório e o voto podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
- 9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1907-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas (Revisor), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministro com voto vencido: Bruno Dantas (Revisor).
- 13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1908/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-005.597/2022-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Pedido de Reexame em Auditoria)
3. Embargante: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou



8. Representação legal: Jonas Cecílio (14344/OAB-DF), Nara Regina da Matta Machado (65666/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em face do Acórdão 1.563/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, que negou provimento a pedido de reexame interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em face do Acórdão 1.563/2025-TCU-Plenário para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar o embargante a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1908-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1909/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.701/2019-3

1.1. Aposos: TC-015.307/2023-9 e TC-023.089/2023-7

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação)

3. Embargantes: Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB-BI)

4. Unidades: Banco do Brasil Banco de Investimento S.A., Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), Financiadora de Estudos e Projetos, Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes), Fundação dos Economistas Federais (Funcef), Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), Postalís – Instituto de Previdência Complementar e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: AudBancos

8. Representação legal: Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Jonas de Miranda Gomes; Karoline Alves Crepaldi (99320/OAB-PR), representando Fundação dos Economistas Federais Funcef; Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Priscila Pereira Rodrigues; Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-PE), representando Fundação de Assistência e Previdência Social do Bndes - Fapes; Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Manoel Cordeiro Silva Filho; Jorge Elias Nehme (4642/O/OAB-MT), Melissa Belotto (143358/OAB-RJ), Mariana Cury Machado (207357/OAB-RJ), Fabio Luis Vasques Silva (136907/OAB-RJ) e Frademir Vicente de Oliveira (222239/OAB-RJ), representando Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil; Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF),



Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Jose Reinaldo Magalhaes; Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Jaime Cardoso Danvila; Daniel Vieira Nunes da Silva (165799/OAB-RJ), Leonardo Jose da Rocha Rezende (157666/OAB-RJ) e outros, representando Fundação Petrobras de Seguridade Social Petros; Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Kamill Santana Castro e Silva (11887/OAB-MT) e outros, representando Banco do Brasil S.a.; Carlos Eduardo Guimarães Araújo (66791/OAB-DF), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (21359/OAB-DF) e outros, representando Br Educacional Ltda; Carlos Eduardo Guimarães Araújo (66791/OAB-DF), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (21359/OAB-DF) e outros, representando Bp Venture Capital Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se examinam embargos de declaração opostos pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e pelo Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB-BI), em face do Acórdão 2.236/2022, corrigido por meio do Acórdão 2.453/2022, e do Acórdão 356/2023, todos do Plenário e de minha relatoria, bem como se aprecia pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) para que trabalho de apuração elaborado por sua auditoria interna seja aceito como motivo de dispensa a instauração da TCE

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e pelo Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB BI) para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. de ofício, tornar insubsistente o item 1.8 do Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário, corrigido por meio do Acórdão 2.453/2022-TCU-Plenário em relação à Fundação dos Economistas Federais (Funcef), à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), à Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e ao BB Banco de Investimentos S.A. (BB-BI);

9.3. considerar prejudicado, por perda de objeto, o pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) para que trabalho de apuração elaborado por sua auditoria interna seja aceito como motivo de dispensa a instauração da TCE;

9.4. não conhecer dos pedidos apresentados pela BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e pela BP Venture Capital Ltda.;

9.5. notificar os embargantes e demais unidades jurisdicionadas, a respeito desta deliberação.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1909-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1910/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.134/2024-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: não há.



3.2. Responsável: não há.

4. Órgão: Ministério da Educação.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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 que cuidam de auditoria de natureza operacional realizada com o objetivo de promover melhorias no processo de gestão de vulnerabilidades de tecnologia da informação (TI) do Ministério da Educação (MEC).

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

9.1. classificar os documentos a seguir como sigilosos, em grau reservado, com fundamento no art. 23, inciso VII, da Lei 12.527/2011, e nos arts. 8º, § 3º, inciso I, e 9º, inciso VII, ambos da Resolução-TCU 294/2018, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do Ministério da Educação (MEC) e do Tribunal de Contas da União (TCU), tendo em vista que a divulgação ostensiva dessas informações pode colocar em risco a segurança do Ministério da Educação:

9.1.1 o presente processo;

9.1.2. o relatório e o voto que fundamentam o presente acórdão;

9.2. encaminhar cópia do presente acórdão acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, bem como do relatório de auditoria à peça 35, ao Ministério da Educação (MEC);

9.3. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação do TCU a acompanhar as medidas a serem implementadas pelo Ministério da Educação;

9.4. arquivar o presente processo com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1910-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1911/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.149/2024-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: não há.

3.2. Responsável: não há.

4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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 que cuidam de auditoria de natureza operacional realizada com o objetivo de promover melhorias no processo de gestão de vulnerabilidades de tecnologia da informação (TI) da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

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

9.1. classificar os documentos a seguir como sigilosos, em grau reservado, com fundamento no art. 23, inciso VII, da Lei 12.527/2011, e nos arts. 8º, § 3º, inciso I, e 9º, inciso VII, ambos da Resolução-TCU 294/2018, restringindo seu acesso a autoridades e servidores da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e do Tribunal de Contas da União (TCU), tendo em vista que a divulgação ostensiva dessas informações pode colocar em risco a segurança da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico:

9.1.1 o presente processo;

9.1.2. o relatório e o voto que fundamentam o presente acórdão;

9.2. encaminhar cópia do presente acórdão acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, bem como do relatório de auditoria à peça 50, para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA);

9.3. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação do TCU a acompanhar as medidas a serem implementadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico;

9.4. arquivar o presente processo com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1911-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1912/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.655/2020-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de processo de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de graneis líquidos, especialmente combustíveis;

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



9.1. determinar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. no prazo de quinze dias, ou previamente à publicação do edital do STS08, o que ocorrer primeiro, dê ampla publicidade à documentação completa da licitação, revisada em decorrência de contribuições de Audiência ou Consulta Pública, devendo incluir a análise procedida pela APS e a motivação para deferimento ou indeferimento das manifestações, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;

9.1.2. previamente à publicação do edital do STS08, ajuste os documentos editalícios, fazendo as devidas alterações no modelo econômico-financeiro, ETVEA e minutas de edital e contrato, para compatibilizá-los ao prazo pactuado para a conclusão da obra e para a transferência das operações de graneis líquidos derivados de combustíveis para o novo píer da Alemoa, obrigação da Petrobras decorrente de seu Contrato de Arrendamento 06/2022, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;

9.1.3. previamente à publicação do edital do STS08, ajuste o conjunto de dispositivos contratuais para assegurar a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo de forma não discriminatória, levando em conta os parâmetros definidos na Nota Técnica SUPOR/DINEG/APS 48.2025, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;

9.2. recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que preveja, nos documentos editalícios do STS08, cláusulas que restrinjam e/ou penalizem a possibilidade de o futuro arrendatário transferir a titularidade do arrendamento para terceiro antes de concluir os principais investimentos previstos no contrato, com vistas a desincentivar a participação de licitantes interessados meramente na intermediação do arrendamento;

9.3. orientar a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU para que autue processo do tipo representação, para apurar as causas e os eventuais responsáveis pelo atraso na implantação das obrigações previstas no Contrato de Arrendamento 06/2022, particularmente do novo píer para graneis líquidos;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão à APS, à Antaq e ao Ministério dos Portos e Aeroportos, 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

9.5. restituir os autos à AudPortoFerrovia para realizar o monitoramento deste Acórdão e o acompanhamento do processo concessório nos presentes autos.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1912-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1913/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.056/2015-9

1.1. Apenso: 027.224/2017-1

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

3. Recorrentes: Carlos Miguel Pires (235.958.507-00); Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (61.522.512/0001-02); João Ricardo Auler (742.666.088-53)

4. Unidade: Infra S.A.

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira



- 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) e Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia)
8. Representação legal: Vitoria Costa Damasceno (OAB/DF 60.734), representando João Ricardo Auler; Renan Pereira dos Santos (OAB/RJ 205.507) e Maurício Lima dos Santos (OAB/RJ 99.102), representando Carlos Miguel Pires; Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Guilherme Henrique Magaldi Netto (OAB/DF 04.110) e outros, representando Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os recursos de reconsideração interpostos por Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CCCC) em face do Acórdão 1.822/2020-Plenário, nesta tomada de contas especial acerca das obras de construção da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no Estado de Goiás.

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. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar provimento aos recursos de Carlos Miguel Pires e João Ricardo Auler, e dar provimento parcial ao recurso de Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.;

9.2. alterar os valores dos débitos consignados nos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 Acórdão 1.822/2020-Plenário, conforme especificado a seguir:

9.2.1. responsáveis solidários: Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
20/12/2002	228.891,68
20/12/2002	32.603,34

9.2.2. responsáveis solidários: José Francisco das Neves, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
17/7/2003	112.811,79
17/7/2003	234.103,25
17/7/2003	181.845,72
17/7/2003	134.676,76
17/7/2003	168.806,61
17/7/2003	132.259,81

9.2.3. responsáveis solidários: José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
17/12/2003	44.518,58
22/12/2003	101.016,07



Data de ocorrência	Débito (R\$)
23/12/2003	76.631,59
1/7/2004	44.518,58
8/9/2004	101.016,07
20/12/2004	76.631,59
20/5/2005	44.518,58
8/7/2005	101.016,07
8/7/2005	76.631,59
12/8/2005	44.518,58
12/8/2005	101.016,07
12/8/2005	76.631,59
12/8/2005	44.518,58
12/8/2005	101.016,07
12/8/2005	76.631,59
15/9/2005	44.518,58
15/9/2005	101.016,07
15/9/2005	2.598,22
15/9/2005	2.445,99
15/9/2005	4.248,30
20/10/2005	716.177,61
21/12/2007	792.713,41
21/12/2007	266.036,39
21/12/2007	166.516,70
21/12/2007	404.151,52
21/12/2007	194.459,39
21/12/2007	339.884,12
21/12/2007	189.197,12
21/12/2007	610.508,19
21/12/2007	461.847,63
21/12/2007	512.140,33
21/12/2007	287.843,65
21/12/2007	632.293,13
21/12/2007	147.229,49
21/12/2007	11.939,51
21/12/2007	69.762,75
16/7/2007	9.608,04
16/7/2007	19.989,90
16/7/2007	4.965,52
16/7/2007	4.470,85
16/7/2007	4.539,85
16/7/2007	4.408,31
30/8/2007	4.176,70
26/9/2007	4.310,66
2/10/2007	3.960,27
31/10/2007	4.621,40
27/11/2007	13.651,92
21/12/2007	2.710,52



Data de ocorrência	Débito (R\$)
1/2/2008	6.354,91
29/2/2008	6.781,54
1/4/2008	11.609,49
26/4/2008	572.319,35
26/5/2008	1.107.260,28
26/6/2008	502.585,93
26/7/2008	691.605,37
26/8/2008	1.216.583,09
29/9/2008	709.498,10
29/10/2008	497.178,44
28/11/2008	1.667.431,86
20/12/2008	1.057.552,09
26/1/2009	471.065,45
26/2/2009	294.025,83
27/3/2009	244.814,17
28/4/2009	325.208,58
26/5/2009	390.056,26
25/6/2009	324.032,11
30/7/2009	79.950,74
27/8/2009	540.268,44
28/9/2009	251.426,29
10/11/2009	162.424,75
2/12/2009	56.031,00
18/12/2009	16.598,37
5/2/2010	802.307,60
3/3/2010	2.672.313,05
30/3/2010	3.038.552,06
26/4/2010	4.046.283,89
27/5/2010	2.391.961,18
25/6/2010	1.978.911,27
26/7/2010	843.722,87
25/8/2010	1.414.899,78
27/9/2010	1.084.469,28
26/10/2010	160.008,06
25/11/2010	218.214,47
14/12/2010	122.399,22
26/1/2011	37.024,36
25/2/2011	24.167,13
28/3/2011	13.176,34
25/4/2011	33.223,87
25/5/2011	86.484,94
27/6/2011	32.450,71
25/7/2011	92.169,23
26/8/2011	186.665,90
26/9/2011	211.007,82
26/10/2011	4.121,51



Data de ocorrência	Débito (R\$)
28/11/2011	1.464,31
2/1/2012	183.926,17

9.3. excluir a multa consignada no item 9.4 do Acórdão 1.822/2020-Plenário em relação a Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., e alterar o valor das demais, conforme especificado a seguir:

Responsável	Valor da Multa (R\$)
José Francisco das Neves	5.748.284,72
Ulisses Assad	5.603.369,98

9.4. comunicar esta decisão aos recorrentes, aos demais responsáveis, à Infra S.A. e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1913-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1914/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.390/2024-2

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC),

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

9.1. recomendar à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, como órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. dê efetividade à coordenação das ações de prevenção no âmbito do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, por meio do alinhamento de ações e do fortalecimento da interação entre seus atores, mediante, por exemplo, a plena e regular operacionalização do Conselho Nacional de Proteção

e Defesa Civil (Conpdec) e a formulação de plano de trabalho intersetorial com responsabilidades definidas, de forma a cumprir o disposto nos arts. 11 e 12 da Lei 12.608/2012;

9.1.2. aperfeiçoe a priorização de parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis na gestão de riscos de desastres, a exemplo de mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência, em observância à Lei 12.608/2012 (art. 5º, inciso VII, e art. 12, inciso IV), à Lei 14.904/2024 (arts. 2º, inciso VI, e 5º), ao Decreto 10.593/2020 (art. 14, parágrafo único, inciso V) e ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (§ 36), abrangendo, ao menos:

9.1.2.1. a disposição de dados desagregados por gênero, idade e deficiência acerca de populações em áreas de risco, em articulação com os órgãos que os detenham, de forma a possibilitar a identificação precisa dos grupos vulneráveis e o tratamento equitativo nas ações de prevenção;

9.1.2.2. a ampliação da participação de representantes dos grupos mais vulneráveis nos processos de formulação e implementação da política.

9.1.3. como coordenadora do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, e com vistas a atender ao parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e ao art. 25 do Decreto 10.593/2020, bem como as disposições do Decreto 9.073/2017:

9.1.3.1. aprimore o planejamento e a priorização das ações de defesa civil, consolidando o uso de projeções de riscos de desastres futuros que considerem os efeitos das mudanças climáticas; e

9.1.3.2. elabore e divulgue estudos técnico-econômicos (custo-benefício/custo-efetividade) e proponha medidas com a finalidade de aumentar o volume de recursos alocados para as ações de prevenção, considerando tanto a relação de custo-benefício entre investimento preventivo e custos de resposta e recuperação quanto as projeções de aumento do impacto e da frequência de eventos extremos.

9.2. recomendar ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com vistas a atender ao art. 2º, inciso VI, da Lei 14.904/2024, ao art. 7º do Anexo ao Decreto 9.073/2017, ao art. 4º do Decreto 9.203/2017 e ao art. 11 do Decreto 11.529/2023, que:

9.2.1. institua e operacionalize o Plano Setorial de Gestão de Riscos e de Desastres, integrante do Plano Clima Adaptação, a fim de aprimorar a interação entre PNPDEC e PNMC, contemplando, no mínimo, a articulação mais ampla e efetiva entre os atores envolvidos, com a definição clara de processos de trabalho e responsabilidades quanto à adaptação às mudanças do clima na gestão de riscos e desastres;

9.2.2. estabeleça metas voltadas a fortalecer a capacidade de adaptação às mudanças climáticas na gestão de riscos de desastres, com a especificação das ações, resultados esperados, responsáveis e recursos necessários, e fomente a adoção de providências semelhantes pelos demais membros do Sinpdec;

9.2.3. implemente sistemática de monitoramento, avaliação e revisão das metas de que trata o subitem anterior;

9.2.4. acompanhe os progressos do Brasil no cumprimento das metas e indicadores do Marco de Sendai 2015-2030 e lhes dê transparência — preferencialmente se utilizando da plataforma internacional Sendai Framework Monitor, gerida pela United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

9.3. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, e a fim de atender ao art. 2º, inciso VI, da Lei 14.904/2024, ao art. 3º, parágrafo único, da Lei 12.608/2012 e ao art. 11 da Lei 12.187/2009, que adote medidas para instituição do Plano Clima Adaptação, com o devido monitoramento, de modo a fortalecer a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, uma vez que não houve institucionalização e continuidade do Plano Nacional de Adaptação, ciclo 2016-2020;

9.4. autorizar a imediata autuação de processo destinado a monitorar a implementação das recomendações constantes deste acórdão;



9.5. informar a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas do Congresso Nacional, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, o Ministério das Cidades e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima quanto ao teor desta decisão;

9.6. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1914-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1915/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.730/2025-5.

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

3. Consulente: Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet.

4. Unidade Jurisdicionada: Ministério do Planejamento e Orçamento.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, acerca de dúvida na interpretação do disposto no inciso IX do art. 70 da Lei nº 15.080, de 30/12/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 – LDO 2025,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da presente consulta, vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. indeferir o ingresso da Advocacia-Geral da União nos autos como terceiro interessado, haja vista que esta Corte não admite, em regra, seu ingresso em processo de consulta, à qual o TCU responde em caráter normativo, constituindo a manifestação do Tribunal prejulgamento de tese, mas não do fato ou caso concreto, não havendo, portanto, possibilidade de o requerente demonstrar razão legítima para intervir no processo;

9.3. responder à consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que é correto afirmar que, nos dispositivos constantes das Leis de Diretrizes Orçamentárias anualmente aprovadas, a exemplo do inciso IX do art. 70 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, é autorizada a execução de projetos em andamento, inclusive projetos, obras ou empreendimentos realizados no âmbito de entes subnacionais, cuja continuidade dependa de transferência de recursos da União, independentemente da classificação de tipologia da ação orçamentária (atividade, projeto ou operação especial), desde que reste comprovado que a despesa de capital está vinculada a um empreendimento em execução cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, além de ser necessário que a execução observe o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no correspondente Projeto de Lei Orçamentária, multiplicado pelo número de meses transcorridos até a publicação da respectiva Lei Orçamentária, e que os pagamentos respeitem prioritariamente a ordem dos empenhos; e



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

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1915-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1916/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.059/2021-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Câmara de Comercialização de Energia Elétrica; Empresa de Pesquisa Energética; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Rafaella dos Santos Cunha Almeida (149703/OAB-RJ), Guilherme Antonio Brito Gonçalves Barbosa (45197/OAB-DF) e outros, representando Norte Energia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento a respeito das ações dos órgãos responsáveis pelos trâmites referentes às mudanças do hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte, respectivo à vazão do Trecho de Vazão Reduzida na Volta Grande do Xingu, em especial do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Ministério de Minas e Energia (MME), e suas consequências no Setor Elétrico Brasileiro,

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

9.1. recomendar ao Ibama que, em observância às diretrizes de governança pública (art. 4º, inciso IV, do Decreto 9.203/2017) e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, intensifique o diálogo técnico com os principais atores do setor elétrico, incluindo o Ministério de Minas e Energia (MME), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), de modo que os impactos potenciais das possíveis alterações propostas no hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte sobre a geração de energia, a segurança energética e os custos para os consumidores também sejam avaliados antes da tomada de decisão final a respeito do licenciamento ambiental do empreendimento;

9.2. indeferir o pedido de ingresso como parte interessada formulado pela Norte Energia S.A. (peça 155), em razão de não ter sido comprovada razão legítima para intervir ou possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio que tenha subjacente a finalidade maior de resguardar o interesse público, nos termos do art. 146 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008, e da jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 88/2011, 292/2014 e 2.586/2018, todos do Plenário;



9.3. encaminhar cópia da presente decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.3.1. à Casa Civil da Presidência de República, às Comissões de Minas e Energia e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente do Senado Federal, informando que se projeta um aumento de aproximadamente 1,7% nas tarifas de energia elétrica, advindo dos custos adicionais ao setor elétrico brasileiro decorrentes da permanência do Hidrograma Provisório das vazões que alimentam a Usina Hidrelétrica Belo Monte, segundo cálculos da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS); e

9.3.2. ao Ministério de Minas e Energia, ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1916-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1917/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.736/2022-3

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

3. Recorrente: Eric do Nascimento Fernandes (388.257.178-06)

4. Entidade: Caixa Econômica Federal

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1.477/2024-Plenário,

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 arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo sr. Eric do Nascimento Fernandes;

9.2. quanto ao mérito, negar-lhe provimento; e

9.3. dar ciência deste acórdão ao recorrente e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1917-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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



ACÓRDÃO Nº 1918/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.331/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades jurisdicionadas: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização, na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar os controles internos existentes para a prevenção e correção de inconsistências ou irregularidades nos benefícios previdenciários;

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

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos seguintes itens: 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.5.3 e 9.1.5.4 do Acórdão 718/2016-TCU-Plenário; 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.7, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário; 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.6 e 9.2 do Acórdão 1.057/2018-TCU-Plenário; 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.947/2019-TCU-Plenário; 9.1, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário; 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e 9.1.4 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário;

9.2. considerar em cumprimento as determinações constantes dos seguintes itens: 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário; 9.1.1, 9.1.2, 9.1.5 e 9.1.10 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.10, 9.1.11 e 9.1.12 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário;

9.3. considerar insubsistentes as determinações constantes dos seguintes itens: 9.1.8 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário; 9.2.7, 9.2.10 e 9.2.11 do Acórdão 1.350-2020-TCU-Plenário; 9.1.8, 9.1.9, 9.1.11 e 9.1.12 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e 9.1.8, 9.1.9, 9.1.13, 9.1.14 e 9.1.15 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário;

9.4. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo 30 dias, encaminhe ao TCU as informações do registro de demanda para análise ou revisão dos benefícios com as determinações referentes aos Acórdãos 1.350/2020-TCU-Plenário, 1.751/2021-TCU-Plenário e 161/2023-TCU-Plenário, com base na lista consolidada de benefício encaminhada no Ofício de Requisição 000.065/2024 – AudBenefícios;

9.5. esclarecer ao INSS que as informações sobre o registro de demanda devem ser encaminhadas por benefício, contendo no mínimo o nome do sistema que a demanda está registrada, a data de criação da demanda, a situação atual da demanda e, caso a demanda tenha sido concluída, informar o resultado da análise;

9.6. informar ao INSS que o não cumprimento de determinação do Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, sendo que a aplicação da referida multa prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.7.1. reavalie o fluxo de tratamento dos benefícios conforme a situação da inscrição do CPF, com o objetivo de estabelecer procedimentos mais céleres e econômicos;



9.7.2. adote providências para reduzir o risco de pagamento pós-óbito para os benefícios que devem realizar a prova de vida, principalmente nos casos dos beneficiários que foram notificados e dependem de visita domiciliar ou alguma ação do INSS para a realização do procedimento;

9.8. dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a autarquia não atendeu com diligência aos ofícios de requisição expedidos no âmbito desta fiscalização, em desconformidade com o art. 42 da Lei 8.443/1992, causando prejuízos às análises realizadas neste trabalho; e

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

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1918-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymmler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1919/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.299/2020-8.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Monitoramento).

3. Embargante: Casa Civil da Presidência da República.

4. Unidade jurisdicionada: Casa Civil da Presidência da República.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: não atuou.

8. Representação legal: Roberto Nami Garibe Filho, Secretário Especial Adjunto da Casa Civil da Presidência da República.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento em que, nesta fase processual, são apreciados embargos de declaração contra o Acórdão 692/2025-TCU-Plenário,

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à embargante.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1919-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymmler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1920/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.481/2023-3.



2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) - Departamento Nacional.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar aspectos operacionais relacionados aos principais programas desenvolvidos pelo Sebrae, incluindo sua eficiência operacional, seus resultados e o nível de alinhamento alcançado frente às necessidades das micro e pequenas empresas apoiadas;

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

9.1. recomendar ao Departamento Nacional do Sebrae, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. elabore modelo de acompanhamento do desempenho operacional de suas unidades regionais, levando em conta a atuação não padronizada de suas unidades regionais, diferenças na intensidade de utilização dos atendimentos por meio digital em comparação com os atendimentos presenciais, volume de recursos em caixa que deixam de ser aplicados no exercício, bem como a disseminação entre as unidades regionais das boas práticas observadas no relatório ou outras que vierem a ser observadas, reforçando a importância de sua implementação para a melhoria no desempenho operacional;

9.1.2. estude e reformule os indicadores de resultados de suas unidades regionais, considerando incorporar os resultados das ações e atividades voltadas para o ambiente de negócios e/ou articulação institucional; padronizar a sistemática mensuração das modalidades de atendimentos presencial e digital; e adotar mecanismos de controle dos atendimentos realizados com a apropriação dos custos relativos a cada atendimento, bem como da carga horária destinada a cada um deles, observando o preconizado pelo Acórdão 1067/2017 –TCU –Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, bem como pela técnica de indicadores de desempenho para auditorias – Portaria Segecex/TCU 33/2010;

9.1.3. elabore estudo e reformule a metodologia de definição e acompanhamento de metas de modo a evitar mudança anual de indicadores e/ou da sistemática de mensuração; adequar o calendário de elaboração e proposição de metas pelas unidades regionais, propiciando tempo de resposta adequada para as unidades regionais e orientações tempestivas para as mudanças de indicadores implementadas; buscar que as metas pactuadas/repactuadas sejam melhor apropriadas e realistas.

9.2. comunicar esta deliberação ao Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae, ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP), aos Conselhos Deliberativos Estaduais do Sebrae e as Unidades Regionais do Sebrae;

9.3. autorizar a AudSustentabilidade a realizar o monitoramento deste Acórdão, com fundamento no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, bem como art. 17, parágrafo 2º da Resolução TCU 315/2020; e

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1920-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1921/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.723/2023-5.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Centro de Controle Interno da Marinha; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; 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 que abrigam Relatório de Levantamento com o objetivo de conhecer os riscos e as oportunidades associados ao descomissionamento de instalações de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil.;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso II da Lei n. 8.443/1992, c/c os artigos 169, inciso V e 239, inciso II, do Regimento Interno do TCU, assim como o item 110 do Roteiro de Levantamento, anexo à Portaria - Segecex 5/2021, em:

9.1. considerar cumpridos os objetivos deste Levantamento; e

9.2. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1921-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1922/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.136/2024-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Laghi Engenharia Ltda (01.057.727/0001-78); Superintendência Regional do Dnit No Estado do Pará (04.892.707/0011-82).

3.2. Responsáveis: José Fábio Porto Galvão (439.270.762-87); Mac Engenharia Ltda (13.856.228/0001-20).

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Dnit No Estado do Pará.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.



6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Maria Auxiliadora Dias Carvalho (7279/OAB-AM), representando Mac Engenharia Ltda; Fabricio de Medeiros Melo (14528/OAB-AM), representando José Fábio Porto Galvão.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possíveis irregularidades ocorridas em contratação de empresa especializada de engenharia para a supervisão e gerenciamento de serviços de operação e manutenção das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte em municípios do Estado do Pará,

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 constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 250/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.2.1. ausência de análise, na fase de habilitação, da Certidão de Acervo Técnico 267230/2022, que foi encaminhada pela licitante Mac Engenharia Ltda em seus documentos de qualificação técnica, tendo sido analisada apenas no julgamento do recurso interposto pela representante, em descumprimento aos arts. 6º e 43 do Decreto 10.024/2019; e

9.2.2 desclassificação ou inabilitação de proposta em razão de falhas e/ou impropriedades que possam ser sanadas mediante a realização de diligência, em afronta ao previsto no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, atual art. 64 da Lei 14.133/2021;

9.3. dar ciência desta decisão ao representante e interessados; e

9.4. arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1922-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 1923/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.048/2025-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

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

4. Unidade Jurisdicionada: Secretária Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte.

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: não há.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência 90020/2024, conduzida pela Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte, cujo objeto é a contratação de empresa para a construção do Hospital Metropolitano do referido estado,

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. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 4º, inciso I, e 9º da Resolução-TCU 315/2020, em:

- 9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. determinar à Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para:
 - 9.2.1. anular o Contrato 022/2025-SIN e todos os atos administrativos dele decorrentes;
 - 9.2.2. anular o ato que inabilitou a licitante Uchôa Construções Ltda. e os atos subsequentes, retornando a Concorrência 90020/2024 à fase de julgamento de propostas, a fim de que se proceda à reanálise completa da proposta e da habilitação da referida licitante, observando a correta aplicação do art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021, bem como as demais disposições legais e editalícias, ficando a Administração autorizada a promover diligências para esclarecer ou sanear erros materiais em documentos já existentes à época da disputa, sendo vedada a juntada de documentos novos ou a modificação substancial da proposta originalmente ofertada;
- 9.3. dar ciência à Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte de que, para fins de fiscalização e de verificação do cumprimento de decisões cautelares, considera-se iniciada a execução de contrato de obra a partir da prática de qualquer ato material no local do empreendimento – como demolições, terraplanagem ou instalação de canteiro – independentemente da data de emissão da ordem de serviço;
- 9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte, ao Consórcio Hospital Metropolitano - RN e ao denunciante;
- 9.5. 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;
- 9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1923-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1924/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.332/2017-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrentes: BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (02.201.501/0001-61); BNY Mellon Administração de Ativos Ltda. (05.236.848/0001-38).
4. Unidades Jurisdicionadas: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT; Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.



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

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

8. Representação legal: Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Rodrigo Domingues Almeida Reis (228.618/OAB-RJ) e outros, representando BNY Mellon Administração de Ativos Ltda.; Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Luis Tomas Alves de Andrade (169.531/OAB-RJ) e outros, representando BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e BNY Mellon Administração de Ativos Ltda. em face do Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, imputou-lhes débito solidário e aplicou-lhes multas individuais por prejuízos causados ao Postalís Instituto de Previdência Complementar (Postalís) decorrentes de investimentos feitos no âmbito do Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Multimercado Serengeti (FIC Serengeti);

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer os embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los parcialmente, de modo a acrescentar o seguinte item 9.2 no Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário, renumerando os itens subsequentes:

“9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e BNY Mellon Administração de Ativos Ltda., apenas para fins de ajuste na composição da “carteira ótima” e consequente recálculo do valor do débito;”

9.2. dar ciência deste acórdão às embargantes e demais interessados.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1924-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1925/2025 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 014.593/2024-6.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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 que tratam de relatório de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), que teve como objeto o processo de concessão do Passe Livre Interestadual para pessoas com deficiência e carentes pelo Ministério dos Transportes (MT) e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT),

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

9.1. recomendar aos ministérios dos Transportes (MT), de Portos e Aeroportos (MPor), dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e da Saúde (MS), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, dentro de suas competências, promovam a atualização da regulamentação vigente do Passe Livre Interestadual, assegurando a adequação das normas à digitalização do processo de concessão do benefício promovida pela ANTT, garantindo segurança jurídica ao processo e alinhamento entre as diretrizes gerais do benefício e sua operacionalização;

9.2. recomendar ao Ministério dos Transportes e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. incluam, em atualização ou eventual futuro regulamento do Passe Livre Interestadual, o detalhamento de como ocorre a reserva de assentos prevista no Decreto 3.691/2000, semelhante ao já adotado no normativo ministerial atual;

9.2.2. estabeleçam, na atualização ou em futura norma, prazo para a implantação da verificação automática de condição de pessoa com deficiência que esteja relacionado ao saneamento das deficiências apontadas no Registro de Referência (ou Cadastro Inclusão), de forma a permitir o devido acesso do público-alvo do Passe Livre Interestadual;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Ministério de Transportes e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. mantenham, como medida alternativa até a consolidação do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Cadastro Inclusão), a funcionalidade do sistema do Passe Livre Digital que permite o cadastro de relatório médico do solicitante do benefício para fins de comprovação da situação de pessoa com deficiência, similar ao adotado para a atestação da necessidade de acompanhante;

9.3.2. continuem a utilizar a consulta ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) como referência para a verificação da condição de pessoa carente (baixa renda) no atual sistema e nas atualizações ou normativos futuros, garantindo alinhamento com a legislação vigente e com a prática consolidada em outros programas sociais do governo federal;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que implante no sistema do Passe Livre Digital alerta ao beneficiário quando seu benefício for cancelado, contendo o detalhamento do motivo do cancelamento;

9.5. recomendar ao Ministério de Transportes que, no exercício de sua competência como órgão responsável pela formulação e coordenação da política pública do Passe Livre Interestadual, avalie em caráter contínuo, em conjunto com os demais órgãos e entidades envolvidos, a sustentabilidade institucional da manutenção da operacionalização do benefício pela ANTT, de modo a assegurar a máxima eficiência, economicidade e alinhamento ao interesse público;

9.6. dar ciência ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) da presente decisão e da importância de se implantar o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência, nos termos do art. 2º, § 2º, da Lei 13.146/2015, em consonância com o disposto no Acórdão 1.435/2020-TCU-Plenário e nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.859/2024-TCU-Plenário;



9.7. levantar o sigilo que recai sobre a versão preliminar desta instrução encaminhada para comentários do gestor (peça 34), nos termos da Resolução-TCU 249/2012, art. 4º, § 2º, bem como das demais peças;

9.8. determinar à AudRodoviaAviação, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que realize monitoramento, em processo apartado, das recomendações constantes neste acórdão, com exceção do item 9.5;

9.9. encaminhar cópia desta decisão à Agência Nacional de Transportes Terrestres, Ministério de Transportes, Ministério de Portos e Aeroportos, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Ministério da Saúde e Casa Civil da Presidência da República;

9.10. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1925-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1926/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.281/2023-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A.

4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).

8. Representação legal: Marco Aurelio Ferreira Martins (194793/OAB-SP), representando Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de reexame interposto por Petróleo Brasileiro S.A. contra o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, que apreciou acompanhamento com o objetivo de avaliar a conformidade e a governança nas alterações da política de preços de combustíveis da Petrobras, que constitui a sua nova Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina (ECDG),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, c/c arts. 285 e 286 do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer e negar provimento ao presente recurso de reexame, mantendo-se inalterado o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1926-33/25-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1927/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.833/2022-9.

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

3. Recorrente: Mário Limberger (172.815.980-68).

4. Unidade Jurisdicionada: Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); 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 monitoramento em que se aprecia pedido de reexame interposto por Mário Limberger, Presidente do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas, contra o Acórdão 651/2025-TCU-Plenário, por meio do qual foi multado por não atendimento a diligência reiterada por esta Corte,

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

9.1. conhecer do pedido de reexame e negar-lhe provimento, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992;

9.2. enviar cópia desta decisão ao recorrente e ao Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas;

9.3. restituir os autos à unidade instrutora para análise das informações prestadas em resposta à diligência, como forma de prosseguimento do monitoramento.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1927-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1928/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.078/2018-3.

1.1. Apensos: 029.091/2022-5; 029.092/2022-1

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

3. Recorrente: Samuel Tadeu Lima Aflalo (153.226.962-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Santo Antônio do Tauá/PA.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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: Iracy Pamplona (3.393/OAB-PA), Helena Maria Rocha Lobato (4.147/OAB-PA) e outros, representando Sérgio Hideki Hiura; Victor Fonseca Campos (23.665/OAB-PA), Fabio Costa Klautau (31.737/OAB-PA), Eduardo Jorge da Silva Rendeiro Junior (34.071/OAB-PA) e Luiz Carlos de Carvalho Neto (30.887/OAB-PA), representando Samuel Tadeu Lima Aflalo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto por Samuel Tadeu Lima Aflalo contra o Acórdão 2.518/2022-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o recorrente foi considerado revel e teve suas contas julgadas irregulares com imputação de débito e aplicação de multa,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de revisão e dar-lhe provimento para:

9.1.1. tornar insubsistentes os subitens 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.518/2022-TCU-Primeira Câmara; e

9.1.2. julgar regulares com ressalva as contas de Samuel Tadeu Lima Aflalo, com fundamento nos arts. 16, inc. II, 18 e 23, inc. II, da Lei 8.443/1992;

9.2. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar incidental de peças 174-177;

9.3. dar ciência desta decisão ao Ministério Público junto ao TCU para que atue junto ao ente credor no sentido da adoção de providências cabíveis no âmbito das execuções decorrentes dos processos de cobrança executiva TC 029.091/2022-5 e TC 029.092/2022-1;

9.4. enviar cópia desta decisão ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Procuradoria da República no Estado do Pará.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1928-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1929/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.127/2025-3

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (em Indisponibilidade de Bens)

3. Agravantes: Alumini Engenharia S.A., Cesar Luiz de Godoy Pereira e José Lázaro Alves Rodrigues

4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o agravo interposto por Alumini Engenharia S.A., Cesar Luiz de Godoy Pereira e José Lázaro Alves Rodrigues contra a implementação da medida cautelar de



indisponibilidade de bens determinada pelo Acórdão 1.249/2025-Plenário, especificamente no que concerne à sociedade empresária;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 277, inciso V, 274 e 289, § 3º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer deste agravo, para, no mérito, dar-lhe provimento, revogando-se a medida cautelar alvitrada no Acórdão 1.249/2025-Plenário (item 9.16), apenas no que concerne à Alumini Engenharia S.A. (pessoa jurídica);

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que acompanhe o deslinde do Processo Judicial 1170241-78.2023.8.26.0100, para que provoque este relator na eventualidade da reversão da decisão do Presidente da Seção de Direito Privado do TJSP (peça 18);

9.3. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a pertinência de aperfeiçoar o inciso III do art. 7º da Resolução TCU 370/2024 para que contemple não apenas o período posterior à concessão da recuperação judicial, mas também o que se segue ao deferimento da medida pelo juízo competente;

9.4. comunicar esta deliberação aos agravantes e aos demais responsáveis, bem como à 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1929-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1930/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.838/2025-7

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

3. Representante: Moraes & Santos Serviços Ltda. - ME (CNPJ 13.912.590/0001-70)

4. Unidade: Fundação Nacional de Saúde

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: Lucas Rodrigues Sicheroli (9837/OAB-RO), representando Moraes & Santos Serviços Ltda. - ME.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90005/2025 sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde, com valor estimado de R\$ 2.549.492,64, objetivando a contratação de serviços de apoio administrativo e operacional para atender às demandas em Rondônia, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 169, V, 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante;



9.3. no mérito, considerar a representação improcedente;

9.4. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, quando da realização da ação de controle referenciada no Acórdão 2.204/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia, de responsabilidade da AudContratações, atinente às cotas legais de relevo para as contratações públicas, avalie a conveniência e oportunidade de, com a anuência do relator, realizar painel de referência sobre o tema, dado o crescimento de casos similares neste Tribunal, para o qual é pertinente convidar o Ministério Público do Trabalho, entre outras instituições cuja participação for compreendida como relevante;

9.5. comunicar esta decisão à representante e à Fundação Nacional de Saúde; e

9.6. arquivar os autos.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1930-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1931/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.845/2025-6

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

3. Interessado: Identidade preservada.

3.1. Responsável: Identidade preservada.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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, que tratam de processo administrativo autuado nos termos do art. 17, §1º, da Instrução Normativa-TCU (IN) 95/2024 com vistas a avaliar a abrangência e a utilidade para o controle externo das informações compartilhadas pela Controladoria-Geral da União decorrentes do acordo de leniência firmado com fundamento na Lei 12.846/2013 em relação a atos lesivos praticados contra a Administração Pública,

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

9.1. registrar, em atenção à quarta ação operacional do Acordo de Cooperação Técnica firmado em agosto de 2022 e aos incisos I e II do art. 18 da IN-TCU 95/2024, que as informações e os documentos compartilhados pela Controladoria-Geral da União não se mostram úteis ao aproveitamento em processos em andamento ou a eventuais ações de controle externo deste Tribunal;

9.2. autorizar a realização de ação de controle, nos termos do inciso I do art. 20 da IN-TCU 95/2024, com o objetivo de avaliar a estrutura atual de governança do setor responsável pelas operações de trading de óleo e gás da Petrobras, cabendo à Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração avaliar o instrumento de fiscalização adequado, juntamente com o seu escopo, desde que atinente ao objeto proposto;



9.3. cientificar a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, deste Tribunal, nos termos do art. 21 da IN-TCU 95/2024, sobre a decisão adotada no subitem 9.2 supra para acompanhamento da efetividade desses acordos no que se refere às ações de controle externo, sendo responsável pela gestão do uso das informações e provas advindas dos referidos instrumentos pelas diversas unidades desta Corte;

9.4. informar a Controladoria-Geral da União acerca desta deliberação;

9.5. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1931-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1932/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.431/2022-6

1.1. Apenso: 025.673/2020-3

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

3. Interessados: Andréia dos Santos Marão (716.543.133-00); C.J. Comércio Ltda. (09.588.514/0001-84); Marcos Castelo Branco Pantoja (459.806.673-34); Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (10.430.441/0001-87); Suyane Aparecida Freire Silva (816.515.383-87).

3.1. Responsáveis: Andréia dos Santos Marão (716.543.133-00); C.J. Comércio Ltda. (09.588.514/0001-84); Luiz Carlos de Assunção Lula Filho (406.425.503-87); Marcos Castelo Branco Pantoja (459.806.673-34); Nalva Cristina Campos dos Santos (452.839.153-87); Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (10.430.441/0001-87); Suyane Aparecida Freire Silva (816.515.383-87).

3.2. Recorrentes: Luiz Carlos de Assunção Lula Filho (406.425.503-87); Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (10.430.441/0001-87).

4. Órgão/Entidade: Município de São Luís/MA.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.

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

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

8. Representação legal: Tayssa Simone de Paiva Mohana Pinheiro (12.228/OAB-MA), representando a C.J. Comercio Ltda.; Darkson Almeida da Ponte Mota (10.231/OAB-MA), representando Andréia dos Santos Marão; Flávio Olímpio Neves Silva (9.623/OAB-MA), representando a Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e Luiz Carlos de Assunção Lula Filho; Aline da Silva (18.509/OAB-MA), representando Marcos Castelo Branco Pantoja; Fabíola de Paula Costa Veras Ramos (7.876/OAB-MA), representando Nalva Cristina Campos dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de recursos de reconsideração interpostos por Luiz Carlos de Assunção Lula Filho e por Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. contra o Acórdão 1.682/2023-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 nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:



9.1. conhecer do recurso interposto por Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. conhecer do recurso interposto por Luiz Carlos de Assunção Lula Filho e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para tornar insubsistentes, exclusivamente em relação a esse recorrente, os subitens 9.3, 9.4 e 9.8 do acórdão recorrido;

9.3. julgar regulares com ressalva as contas de Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. informar o teor deste acórdão aos recorrentes, à Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA e à Procuradoria da República no Maranhão.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1932-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 1933/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.360/2025-7

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap).

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Sérgio da Silva Mendes (79.339/OAB-DF), André Puppim Macedo (12.004/OAB-DF) e Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (10.671/OAB-DF), representando Dan Hebert Engenharia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024-NLC/PRES, conduzida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e destinada a contratação integrada para elaboração de projetos e execução de remanescente de obra da nova sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 276, caput e § 1º, do Regimento Interno, em:

9.1. referendar a medida cautelar e as providências acessórias adotadas pelo relator mediante despacho contido na peça 22, transcrito no relatório que precede este acórdão.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1933-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

ACÓRDÃO Nº 1934/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.754/2022-5.

1.1. Apenso: 022.925/2023-6.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Superintendência Estadual da Funasa No Estado da Paraíba (26.989.350/0012-79).

3.2. Responsáveis: Consbrasil - Construtora Brasil Ltda (03.086.586/0001-47); Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (027.944.304-83).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pombal - PB.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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 instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba, em desfavor de Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do termo de compromisso TC/PAC 0415/11 (registro Siafi 668805), firmado entre a Funasa e o município de Pombal/PB, tendo por objeto o instrumento descrito como “SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO”,

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

9.1. considerar revel a empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, “a”, da citada lei, c/c o art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU.

9.3.1. débitos relacionados à responsável Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (CPF: 027.944.304-83) em solidariedade com Consbrasil - Construtora Brasil Ltda:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/4/2012	712.676,76
23/4/2012	22.817,82
4/5/2012	25.099,61
8/6/2012	643.085,81
19/6/2012	22.648,70



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/7/2012	893.037,45
5/7/2012	31.451,69
19/7/2012	28.592,42
30/7/2012	20.589,72
26/9/2012	918.765,98
26/9/2012	29.416,20
26/9/2012	32.357,82
12/11/2012	580.434,02
12/11/2012	20.442,18
29/11/2012	18.583,80
21/2/2013	1.500.137,31
28/2/2013	48.030,00
4/4/2013	52.833,01
7/7/2014	983.850,00
7/7/2014	34.650,00
7/7/2014	15.750,00
7/7/2014	15.750,00
24/7/2014	423.697,54
24/7/2014	14.922,11
24/7/2014	6.782,77
24/7/2014	6.782,77
15/8/2014	284.352,37
15/8/2014	10.014,54
15/8/2014	4.552,06
15/8/2014	4.552,06
15/9/2014	141.081,60
15/9/2014	4.968,72
15/9/2014	2.258,51
15/9/2014	2.258,51
17/10/2014	112.458,70
17/10/2014	3.969,97
17/10/2014	1.800,44
17/10/2014	1.800,45



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/2/2015	42.540,00
26/2/2015	18.232,46
2/3/2015	2.140,33
2/3/2015	972,87
18/3/2015	154.158,43
2/3/2015	972,88

9.3.2. Débitos relacionados à responsável Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (CPF: 027.944.304-83):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/12/2015	12.391,73
7/12/2015	72.756,32

9.4. aplicar individualmente aos responsáveis adiante arrolados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Yasnaia Pollyanna Werton Dutra	1.515.000,00
Consbrasil - Construtora Brasil Ltda	1.500.000,00

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

9.6. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, ao Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba e aos responsáveis.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1934-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1935/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.387/2019-1.

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: Prefeituras Municipais do Estado do Rio Grande do Sul (497 Municípios).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia a respeito da ausência de transparência no site da Associação Beneficente Silvio Scopel (ABSS), contratada por prestação de serviços de gestão e execução de política de saúde para o estado do Rio Grande do Sul (RS) e para diversos entes municipais do Rio Grande do Sul,

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, 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 improcedente;
- 9.2. levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com fundamento no art. 55 da Lei 8.443/1992, à exceção das peças que contiverem informações pessoais que permitam a identificação do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;
- 9.3. dar ciência da presente deliberação ao denunciante; e
- 9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1935-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

ACÓRDÃO Nº 1936/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 000.373/2025-7.

2. Grupo: I – Classe: VII – Assunto: 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. Entidade: Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de 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:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de irregularidades na contratação de empregados pelo Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA).

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



- 9.1. conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
 - 9.2. determinar ao CRO/BA que, no prazo de 60 (sessenta) dias, elabore e apresente plano de ação, com os requisitos do art. 7º, § 4º, da Resolução TCU 315/2020, indicando os responsáveis e os prazos para implementação de cada uma das medidas a serem adotadas de modo a que a atividade finalística da Procuradoria Jurídica seja desempenhada por analistas jurídicos, conforme previsto no Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS);
 - 9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante, ao Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA), ao Conselho Federal de Odontologia (CFO) e ao Sr. Ney de Souza Cacim;
 - 9.4. informar aos interessados que a presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
 - 9.5. 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;
 - 9.6. encerrar o presente processo e arquivar os autos.
10. Ata nº 33/2025 – Plenário.
 11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.
 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1936-33/25-P.
 13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

ENCERRAMENTO

Às 17 horas, 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 27 de agosto de 2025.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 33, DE 20 DE AGOSTO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA



Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro a presença, neste Plenário, de alunos do **curso de Direito da Faculdade de Nova Serrana** e do **Núcleo de Práticas Jurídicas da Faculdade Anhanguera** em visita institucional organizada pelo **Centro Cultural TCU**, com o objetivo de conhecer a estrutura e o funcionamento do Tribunal de Contas da União.

O grupo de alunos assistirá a parte desta Sessão Plenária, a uma palestra institucional e visitará as instalações desta Casa, em iniciativa que fortalece a aproximação do TCU com a sociedade.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de agosto de 2025.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro que, na data de ontem, realizamos em Porto Alegre a terceira edição do Diálogo Público - Encontro de Ideias e Soluções, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Tivemos a participação de autoridades representantes dos três Poderes e a presença de aproximadamente 400 gestores de mais de 200 municípios Gaúchos.

Foram discutidos temas de grande relevância para aquele Estado, como a reconstrução da infraestrutura após as enchentes, impactos da reforma tributária, políticas para a primeira infância e as novas regras de transferências da União. Também contamos com a contribuição do Ministro Augusto Nardes, que abordou a importância da governança para um futuro resiliente.

Aproveito para convidar Vossas Excelências para a próxima edição do Diálogo Público, que acontecerá em Goiânia, no dia 28 do corrente mês, às 9h, no Auditório do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, localizado na Avenida Ubirajara Berocan Leite, nº 640, Setor Jaó. O encontro tratará de temas essenciais para o desenvolvimento regional e dará continuidade a esta agenda nacional de aproximação e cooperação com a gestão municipal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de agosto de 2025.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Jorge Oliveira.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,



Comunico a Vossas Excelências que tramita em meu gabinete o TC 018.646/2024-7, Solicitação de Solução Consensual apresentada pelo Ministério dos Transportes, relativa ao contrato de concessão ferroviária da Malha Regional Sudeste.

Ao analisar o mérito desta solicitação, minha assessoria e eu constatamos a **elevada complexidade do tema**. As questões envolvidas na concessão da Malha Regional Sudeste são multifacetadas, abrangendo aspectos técnicos de engenharia ferroviária, análises econômico-financeiras aprofundadas, e, claro, intrincadas questões jurídicas e regulatórias.

Nesse sentido, e com o objetivo de aprofundar a análise, determinei que minha assessoria realizasse uma série de **reuniões com as partes envolvidas** no processo, fundamentais para colher esclarecimentos adicionais, ouvir os argumentos de cada um, confrontar informações e explorar possíveis caminhos para um consenso.

Diante do que foi exposto, e considerando que o aprofundamento das discussões e a análise das informações coletadas demandam mais tempo do que o inicialmente previsto, entendo ser prudente e necessário estender o período para a conclusão dos nossos trabalhos.

Portanto, com fundamento no **artigo 10, parágrafo 1º, da Instrução Normativa TCU 91/2022**, venho propor a este Plenário a **prorrogação do prazo por mais 30 dias**. Este dispositivo normativo foi criado exatamente para situações como esta, em que a complexidade da matéria justifica uma análise mais aprofundada, garantindo que a decisão final do Tribunal seja a mais correta e benéfica possível.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de agosto de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente do TCU

ANEXO II DA ATA Nº 33, DE 20 DE AGOSTO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 1907 a 1909 e 1912 a 1936, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 012.967/2019-0

Natureza: Pedido de Reexame (em Representação).

Órgão: Defensoria Pública da União (DPU).

Recorrente: Defensoria Pública da União (DPU)

Representação legal: Débora Camila de Albuquerque Cursine (42.642/OAB-DF), entre outros, representando a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NAS CONCESSÕES DO REGIME ESPECIAL DE TRABALHO REMOTO (TELETRABALHO) A MEMBROS DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). APARENTE INCOMPATIBILIDADE DO REGIME COM AS ATRIBUIÇÕES FINALÍSTICAS DA DPU. PROCEDÊNCIA.

FIXAÇÃO DE PRAZO PARA DESFAZIMENTO DA NORMA QUE REGULAMENTA O TRABALHO REMOTO NO ÂMBITO DA DPU. PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS FEDERAIS (ANADEF), NA QUALIDADE DE TERCEIRA INTERESSADA. INDEFERIMENTO. PEDIDO DE REEXAME DA DPU. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DO TELETRABALHO PELA DPU. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ABUSOS OU DESVIOS NOS CASOS CONCRETOS. AUSÊNCIA DE INEQUÍVOCA DEMONSTRAÇÃO DE INCOMPATIBILIDADE DO REGIME DE TRABALHO REMOTO COM O SATISFATÓRIO CUMPRIMENTO PELO CORPO DE DEFENSORES, COM APOIO DAS CARREIRAS AUXILIARES, DO PLEXO DE ATIVIDADES QUE RESULTAM NAS FINALIDADES INSTITUCIONAIS DA DPU. PERCENTUAL REDUZIDO DE DEFENSORES EM TRABALHO REMOTO. DEMONSTRAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE CONTROLES TEMPESTIVOS DAS METAS ADICIONAIS ESTIPULADAS. NÚMEROS DEMONSTRANDO CONCRETIZAÇÃO DAS REFERIDAS MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO. PRODUTIVIDADE MÉDIA DE PROCESSOS DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR DO CONJUNTO DE DEFENSORES EM TRABALHO REMOTO (DEFESAS ESCRITAS) EM RELAÇÃO A DOS QUE TRABALHAM PRESENCIALMENTE. RESTRIÇÕES AO TRABALHO REMOTO NO EXTERIOR. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS DE PREJUÍZO ÀS FINALIDADES INSTITUCIONAIS. PROVIMENTO INTEGRAL. ALTERAÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução de mérito (peça 34) elaborada no âmbito da então Secretaria de Recursos (Serur), que contou com o endosso dos dirigentes daquela unidade técnica (peça 35 e 36):

“INTRODUÇÃO

Em análise pedido de reexame interposto pela Defensoria Pública da União (DPU), representada pelo Defensor Público-Geral Federal, contra o Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), sessão de 30/10/2019. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (peça 12; grifou-se):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal a fim de avaliar possíveis incompatibilidades do regime de teletrabalho com as competências legais, o regime jurídico e as atribuições dos membros da Defensoria Pública da União (DPU), instituição regida pela Lei Complementar 80/1994, bem como verificar eventuais excessos no uso desse instituto;



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, e com fundamento nos arts. 16, inciso V, e 237 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer e considerar procedente a presente representação;
- 9.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que a Defensoria Pública da União adote as providências necessárias ao desfazimento da Resolução CSDPU 101/2014, por estar em desacordo com as incumbências fixadas no art. 134 da Constituição Federal e com os objetivos funções institucionais firmadas nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar 80/1994;
- 9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que instaure processo para avaliar a ocorrência de circunstâncias semelhantes na Advocacia-Geral da União;
- 9.4. encaminhar esta deliberação para o Conselho Nacional de Justiça e para o Conselho Nacional do Ministério Público, para que adotem as medidas pertinentes;
- 9.5. dar ciência deste acórdão à Defensoria Pública da União.

HISTÓRICO

2. Cuida-se de Representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) para dar cumprimento a proposta do e. Ministro Bruno Dantas, aprovada pelo Plenário do TCU na Sessão ordinária de 20/2/2019. A proposta de Sua Excelência foi levada àquele Colegiado nos seguintes termos (peça 3):

Trago a este Plenário solicitação de realização de ação de controle com vistas a analisar a possibilidade jurídica, a compatibilidade de atribuições e eventuais abusos cometidos por agentes públicos federais integrantes de instituições com organização e competências regidas por lei complementar, como a Defensoria Pública da União, que integra a lista de unidades jurisdicionadas da qual sou Relator.

Não estou a colocar em xeque o regime de teletrabalho, visto que é evidente existirem situações no serviço público plenamente compatíveis com essa modalidade e com benefícios para o interesse público, mediante aumento de produtividade e redução de gastos administrativos.

No entanto, no caso de uma carreira dessa natureza, referidos agentes gozam de prerrogativas e garantias diferenciadas, além de independência e autonomia orgânicas, estritamente associadas ao exercício de seus deveres constitucionais, múnus público que, possivelmente, pode se revelar incompatível com trabalhos a distância.

Não são raras as notícias de agentes públicos dessa residindo e exercendo atividades a partir do exterior, o que demanda apuração com vistas a verificar possível prejuízo ao interesse público na situação concreta. Parece-me questionável que um defensor público, cujo papel é representar e assistir juridicamente a população menos favorecida, consiga exercer plenamente suas atribuições em regime integral de teletrabalho exercido no exterior.

Nesse sentido, submeto proposta de determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a conveniência e oportunidade de incluir no próximo plano de fiscalizações do TCU ação de controle para avaliar a compatibilidade do regime de teletrabalho com as competências legais, o regime jurídico e as atribuições dos membros da Defensoria Pública da União, instituição regida pela lei complementar 80, bem como verificar eventuais excessos no uso desse instituto.

Esta é a comunicação que trago à consideração do Plenário, Senhor Presidente.

2.1. Autuado o processo, a unidade Técnica de origem (Sefip), especializada em fiscalizações da área de pessoal, coletou informações junto à DPU por meio de diligência. À peça 9 encontra-se a seguinte descrição da medida:

4. A fim de esclarecer tais supostas irregularidades, esta unidade técnica diligenciou a DPU para que encaminhasse (peças 4 e 7):

- a) Cópia dos normativos que regulamentam a realização de atividades e atribuições dos membros dessa Defensoria na modalidade teletrabalho (fundamentação legal que ampara a atividade de teletrabalho no país e no exterior);
- b) Tendo em vista a incumbência da Defensoria Pública da União de prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, aos necessitados, solicita-se informar quais atividades e atribuições dessa



Defensoria (fluxo das principais atividades) e quais seriam compatíveis com o regime de teletrabalho;

c) Como são estipuladas as metas das atividades realizadas por membros dessa Defensoria na modalidade teletrabalho; e quais os instrumentos de controle são utilizados para aferir o atingimento dessas metas;

d) Para os últimos três meses, informar quais foram as metas estipuladas para os membros dessa Defensoria que realizam suas atividades em regime de teletrabalho, confrontando-as com aquelas estipuladas para os demais defensores da União;

e) Informar o quadro atual de membros da carreira da Defensoria Pública da União, especificando quantos desses defensores realizam suas atividades na modalidade teletrabalho, e, desses últimos, quantos exercem suas atividades a partir do exterior;

f) Para os últimos três meses, apenas para os defensores que realizam suas atividades na modalidade teletrabalho, encaminhar os documentos que atestaram o atingimento das respectivas metas estabelecidas;

g) Esclarecimentos adicionais que achar necessários.

5. Em resposta, a unidade jurisdicionada encaminhou as informações e esclarecimentos requeridos mediante o Ofício 3/2019 – DPU/SGCIA DPGU, de 9/7/2019 (peça 8).

2.2. A partir de informações coletadas, formulou-se as seguintes conclusões e proposta de encaminhamento no âmbito daquela Unidade especializada, com anuência de seu corpo diretivo (peças 9-11, grifou-se):

CONCLUSÃO

49. À vista das circunstâncias apresentadas, não se constatou o uso abusivo do teletrabalho no âmbito da DPU, uma vez que é medida excepcional, autorizada pela autoridade máxima do órgão, tendo se limitado a menos de 3% do quadro de Defensores nos últimos dois anos.

50. Tal medida exclui as atividades em que a presença física do Defensor é necessária, sendo acompanhada, em regra, de acréscimo de 20 a 50% na distribuição de processos, como contrapartida ao trabalho presencial complementar assumido pelos Defensores que permanecem na unidade para a realização de audiências, atendimentos etc. Sendo assim, conclui-se pela improcedência desta representação.

51. Por fim, cumpre registrar que a Secretaria-Geral de Controle Interno e Auditoria do DPU (SGICIA/DPU) instaurou auditoria extraordinária para examinar a conformidade e avaliar os resultados obtidos com as concessões do trabalho a distância a membros da DPU (peça 8, p. 3). Neste cenário, não obstante se considere que a presente representação seja, no mérito, improcedente, julga-se oportuno determinar ao órgão que comunique a este Tribunal sobre os resultados e conclusões da referida auditoria extraordinária. Desse modo, espere-se obter mais informações quanto à adoção da modalidade do teletrabalho no âmbito da Administração Pública.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Ante o exposto, opina-se pelo encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Relator, Exmo. Ministro Bruno Dantas, com as seguintes propostas:

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

b) determinar à Defensoria Pública da União, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que comunique ao Tribunal sobre os resultados e conclusões da auditoria extraordinária instaurada pela SGICIA/DPU, cujo objetivo é avaliar e examinar os resultados obtidos com às concessões do trabalho a distância a membros da referida Defensoria, reguladas pela Resolução CSDPU 101, de 3/11/2014;

c) determinar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

2.3. Notificada do Acórdão 2636/2019-TCU-Plenário, a DPU interpõe o pedido de reexame em análise (peça 18).

2.4. Em 21/2/2020, a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef) juntou aos autos petição veiculando os seguintes pleitos: 1) seu ingresso no feito na qualidade de



terceira interessada e, no mérito, 2) que o Tribunal reverta o entendimento formado por ocasião da decisão recorrida, de modo a admitir a ‘compatibilidade do teletrabalho aos membros da Defensoria Pública da União’ e a concluir ‘pela ausência de abusos na utilização do instituto’. Requer, ainda, lhe seja oportunizada sustentação oral na sessão de julgamento (peças 28-31).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O recurso em exame foi conhecido pelo Relator sorteado, e. Ministro Augusto Nardes, atribuindo efeito suspensivo aos itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido (peça 25).

EXAME DE MÉRITO

Delimitação do recurso

4. Constitui objeto do presente recurso definir se:

I) há ou não fundamentos para admitir a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef) como terceira interessada no presente processo;

II) há ou não fundamentos para o e. Colegiado julgador rever a determinação dirigida à DPU no sentido de promover, em quinze dias, o desfazimento da Resolução CSDPU 101/2014.

Da legitimidade para ingresso de Associação de classe como terceiro interessado em processo administrativo no âmbito do TCU (fase recursal)

5. A Anadef enfeixa os seguintes argumentos para pleitear seu ingresso como terceira interessada:

i) entre as finalidades previstas em seu estatuto estaria a de ‘propugnar pelas aspirações dos membros da Defensoria Pública da União e zelar pela dignidade da instituição, defendendo o prestígio, os direitos, as prerrogativas e as garantias dos seus integrantes, principalmente dos associados’; também segundo previsão de seu estatuto, estaria destinada a ‘representar judicialmente, em qualquer instância ou foro, ou extrajudicialmente, aos seus associados, nos termos do art. 5º, incisos XXI, LXX, LXXI e LXXII, e art. 102, inciso I, alínea ‘a’ c/c art. 103, inciso IX, todos da Constituição, independentemente de prévia aprovação e autorização assemblear, podendo utilizar quaisquer ações ou recursos previstos em lei na defesa dos direitos e interesses de seus associados’;

ii) possuiria representatividade nacional por possuir elevado número de associados – agentes públicos de uma categoria única em todo o país;

iii) tais condições lhe confeririam ‘interesse institucional’;

Análise

6. A Anadef não demonstra cabalmente violação a situação jurídica concreta dos associados por ela representadas. Para tanto, seria preciso comprovar nestes autos que os defensores efetivamente em exercício remoto ou outros com pleito já formalizado e pendente de deferimento junto à Administração da DPU são seus associados/representados. Alude a situação meramente hipotética que poderia contrariar interesse da categoria, mas não traz ou sequer menciona caso específico em que tal circunstância se verificaria entre seus associados. É preciso notar que o comando dirigido pelo TCU à DPU só terá implicações concretas e imediatas, eventualmente, naqueles casos de defensores já em atividade remota ou pleiteantes daquele regime de trabalho. Tais pessoas não estão identificadas nos autos de forma a permitir sua qualificação como associados da Anadef. Portanto, seria preciso presumir, de forma antecipada e sem respaldo nos elementos constantes deste processo, que os defensores da DPU associados à peticionante estariam concretamente interessados no deslinde da questão debatida num ou noutro sentido. A Associação não trouxe aos autos elementos concretos que permitam extrair tal ilação. Portanto, não estaria particularmente demonstrada sucumbência dos substituídos pela peticionante que justificasse autorizar a prática das faculdades processuais ainda cabíveis no estágio em que o processo se encontra (p. ex. a interposição de recurso). Ante tal quadro, não haveria elementos para admiti-la como interessada nos autos (art. 146 c/c art. 282 do Regimento Interno/TCU c/c CPC, arts. 18, 119, 124 e/ou art. 996).

6.1. De outro lado, é de se reconhecer que o comando contido no acórdão recorrido envolve questão relevante, com carga potencial para repercutir no espectro normativo a que estariam, hipoteticamente, submetidos os substituídos da Anadef, mesmo em situações concretas futuras. Nesse

sentido, haveria margem para, a juízo exclusivo do e. Relator que ora preside o feito, admitir a *Anadef* como *amicus curiae* no presente processo, no estágio em que se encontra (CPC, art. 138). Nesse passo, os dados e ponderações trazidos pela entidade poderiam ser tomados em consideração pelo Tribunal como elementos informativos/contributivos para a decisão que vier a proferir sobre o ponto questionado (validade da Resolução-CSDPU 101/2014 versus compatibilidade do trabalho remoto com a carreira de defensor público da DPU). Referida solução processual encontra respaldo em precedentes desta Corte por meio de decisões colegiadas e monocráticas (p. ex. acórdãos 1659/2016, 1550/2017 e 2881/2013, todos do Plenário, Acórdão 8332/2018-2ª Câmara e Despacho do Relator no TC-010.482/2016-4, peça 185) e desta Unidade Técnica (TC-010.482/2016-4, peça 184).

Dos pressupostos para edição da Resolução-CSDPU 101/2014 e os efeitos concretos de sua aplicação (circunstâncias e quantitativo de concessões de regime de trabalho remoto a defensores da DPU)

7. A DPU levanta os seguintes elementos/alegações recursais, em suma:

i) no âmbito da DPU a adoção do teletrabalho seria medida excepcionalíssima e adequada ao princípio da proporcionalidade;

i.1) o ato normativo criticado (Resolução-CSDPU 101/2014) teria veiculado dispositivos claros e objetivos para a autorização da modalidade laboral aos membros eventualmente pleiteantes;

i.2) uma das hipóteses que poderiam ensejar a concessão seria para acompanhamento de cônjuge, sustenta que tal medida já estaria prevista na Lei 8.112/1990 (art. 36, III, 'a'), de aplicação subsidiária à Lei Complementar 80/1994; a jurisprudência pátria teria encampado a tese de preservação da unidade familiar; colaciona precedente do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema (RE 1047933, Rel. Min. LUIS ROBERTO BARROSO, DJe 12/6/2017);

i.3) a segunda hipótese seria para o membro acompanhar cônjuge ou dependente por motivo de saúde, o que representaria a 'concretização do postulado da dignidade da pessoa humana', além de também estar previsto na Lei 8.112/1990, art. 36, III, 'b';

i.3) a terceira hipótese seria o afastamento físico para capacitação jurídica (cursos de mestrado ou doutorado), no Brasil ou no exterior, pois representaria, em última análise, investimento em qualidade e eficiência do serviço prestado; pondera que estaria na contramão adotar medidas inibitórias de tal finalidade;

i.4) a concessão de teletrabalho permitiria, nessas hipóteses, manter o quadro de lotação e a força de trabalho da unidade de origem, medida que julga positiva por não comprometer a prestação do serviço naquela unidade, mesmo ausentando-se fisicamente o membro;

i.5) o sistema informatizado em funcionamento (SISDPU) permitiria realizar atendimento ao cidadão 'por meio da dedução de sua pretensão jurídica no referido sistema', bem assim a digitalização e inserção dos documentos necessários; referida ferramenta poderia ser acessada a partir de computador conectado à internet, em qualquer parte do planeta; acresce que o Poder Judiciário teria adotado 'processo judicial eletrônico como regra, viabilizando o protocolo de peça jurídica, acompanhamento e intimação à distância, bastando acessar o sistema eletrônico (PJe e EPROC)'; outra via de comunicação rápida e efetiva com os membros em teletrabalho seria o aplicativo Whatsapp (mensagem, ligação e vídeo chamada), 'pois cada membro possui um celular funcional para essa finalidade'; acresce que 'apesar da hipossuficiência econômica do cidadão, praticamente todos os assistidos da [DPU] possuem celular e utilizando o aplicativo Whatsapp'; informa ser 'comum no âmbito da [DPU] realizar contato, via whatsapp, com assistido integrante de comunidade indígena'; e, 'ainda que o assistido não possua telefone celular, poderá procurar a unidade para que seja realizado o devido contato, via whatsapp, pelo telefone celular da unidade, pois cada unidade possui um aparelho, ou através do aplicativo Skype';

i.6) sustenta que, no momento, apenas a participação em audiência judicial ainda não seria viável para o membro da DPU em teletrabalho; alega não haver 'prejuízo para o assistido ao ser acompanhado em audiência por defensor diverso, pois além da manutenção da qualidade técnica profissional, incide o princípio da indivisibilidade, que consiste na substituição entre os membros da

[DPU] independente de substabelecimento ou delegação, cuja finalidade visa preservar a continuidade na execução da missão institucional', prática que, segundo informa, seria muito comum, 'independente de teletrabalho', 'principalmente em caso de afastamento ordinário (férias)'.

i.7) pondera que estaria sendo aplicada medida de compensação na 'distribuição de [processos de assistência jurídica - PAJ] em percentual maior para aquele que se encontra em teletrabalho, como uma forma de equilibrar a atividade de prestação de assistência jurídica gratuita desempenhada pelos demais membros da DPU que estão lotados na unidade';

i.8) pondera que 'as vantagens trazidas pelo teletrabalho são infinitamente superiores em relação as desvantagem que ele apresenta ou qualquer outra medida a ser adotada pela DPU'; acresce que 'os efeitos práticos gerados com o teletrabalho na DPU praticamente não afetaram a eficiência da prestação de serviço de assistência jurídica gratuita nas unidades da Defensoria que tiveram membros afastados pelas hipóteses' previstas na Resolução-CSDPU 101/2014; o ato teria sido devidamente motivado (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 20, parágrafo único);

i.9) 'ao contrário da decisão rechaçada, o teletrabalho concedido aos membros da [DPU] visara evitar o sacrifício de valores/direitos constitucionalmente protegidos como cláusula pétrea, como o acesso à ordem jurídica do cidadão vulnerável social e economicamente';

ii) o desfazimento da Resolução-CSDPU 101/2014 implicaria prejuízo reverso;

ii.1) alega que 'a inobservância da realidade da DPU e das consequências jurídicas do desfazimento da [Resolução], turvaram, com todas as vênias, a visão do julgador'; acresce que, 'por outro lado, o relatório da área técnica (Sefip) analisara a realidade da DPU e o consequentialismo da eficácia da resolução';

ii.2) argumenta que 'a exclusão do trabalho à distância previsto na Resolução-CSDPU 101/2014 (art. 10, parágrafo único) acaba sendo mais desvantajosa à administração pública, tendo em vista que as suas hipóteses, na disciplina da Lei 8.112/1990, que se aplica subsidiariamente aos Defensores Públicos Federais (art. 136 da LC 80/1994), podem implicar na necessidade de reposição de membro da DPU', como teria alertado a Unidade Técnica especializada do TCU;

ii.3) sustenta que com 'o desfazimento da [Resolução], haverá nas unidades uma deficiência na prestação de serviço de assistência jurídica gratuita, uma vez que o afastamento de membro da DPU continuará ocorrendo, não podendo haver por parte da Instituição qualquer ingerência sobre a ocorrência das hipóteses descritas na falecida resolução (acompanhamento de cônjuge, capacitação profissional)'; nessa linha, alerta que 'a unidade da DPU terá que suportar a ausência, promovendo a redistribuição dos processos de assistências jurídicas (PAJ) do colega afastado aos demais membros que ficaram na unidade, culminando na sobrecarga de trabalho e, por conseguinte, na queda significativa da qualidade e eficiência da prestação da assistência jurídica gratuita daquela unidade';

ii. 4) realça os seguintes dados: 'a produtividade média dos membros da DPU em teletrabalho é de 1.387 PAJs/ano contra 948 PAJs/ano daquele membro que permanece na unidade, ou seja, um acréscimo de 46 % na distribuição de PAJs/ano'; nesse quadro, calcula que 'se essa produtividade tiver que ser redistribuída aos membros que permanecerem na unidade, teremos um incremento de pelo menos 36 % na carga de trabalho de cada defensor, levando-se em consideração uma unidade com um total de 5 (cinco) defensores, sendo um afastado para acompanhamento de cônjuge, por exemplo';

ii.5) alude, de um lado, às limitações orçamentárias para repor quadros por meio da nomeação de novos defensores e, de outro, ao 'crescimento do número de atendimentos aos cidadãos nas unidades da DPU, ocasionada pelas vicissitudes sociais e normativas que vem passando o País (reforma da previdência, aumento da criminalidade, endividamento social, etc), torna-se inviável e desumano admitir a redistribuição de PAJs do membro afastado aos demais em determinada unidade'; alerta que tal contexto de sobrecarga poderia implicar novos afastamento por motivo de saúde dos membros sobrecarregados;

ii.6) pondera que *‘apesar de um percentual inexpressivo de teletrabalho concedido pela DPU, os efeitos práticos do encerramento da [Resolução-CSDPU 101/2014] apenas afetará prestação de assistência jurídica gratuita da unidade, porém não inibirá os afastamentos, cujo motivo é vinculativo seja por decisão administrativa ou judicial’*;

ii.7) avalia que *‘outra consequência jurídica do desfazimento do teletrabalho diz respeito à violação da garantia constitucional da inamovibilidade do membro da Defensoria Pública da União, sendo vedado ao DPGF alterar o local de exercício das atribuições do Defensor, sem concorrer à anuência do Defensor envolvido’*; logo, *‘assegurado o afastamento do Defensor para qualificação técnica (mestrado/doutorado), por exemplo, ainda que seja no Brasil, mas em local diverso da lotação inicial do membro, não é possível DPGF alterar o local de exercício do defensor para uma unidade próxima de novo deslocamento’*;

iii) sustenta não existir situação abusiva nas concessões de teletrabalho reguladas pela Resolução-CSDPU 101/2014;

iii.1) alega que *‘o sistema jurídico criado na [DPU] para concessão de teletrabalho é tão rígido, conforme a [Resolução criticada], que atualmente apenas 19 (dezenove membros da DPU) trabalham à distância num cenário de 639 (seiscentos e trinta e nove) defensores, conforme informação prestada pela DPU e atestada no relatório da Sefip’*; conclui não haver situação abusiva, *‘pois o percentual chega ao patamar de 3% da carreira dos Defensores Públicos Federais’*;

iii.2) avalia que *‘todas as situações autorizadas pela [DPU] que ensejaram o teletrabalho para membro [...] foram devidamente disciplinadas pela [Resolução 101/2014], e trouxeram consequência jurídica positiva no sentido de assegurar a plena prestação de assistência jurídica gratuita nas unidades afetadas pelo afastamento’*;

iii.2) pondera que a expressão *‘situação absolutamente abusiva’*, utilizada nos fundamentos do Acórdão recorrido, guardaria similitude com a utilização de valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas, o que seria inibido pela Lindb, art. 20;

iv) critica a solução de vedar, em absoluto e pela via da interpretação constitucional, o teletrabalho aos membros da DPU

iv.1) sustenta que *‘em nenhum momento o poder constituinte originário ou derivado, vedara o teletrabalho aos membros da [DPU]’* e que *‘não poderia ser diferente, pois o teletrabalho é, na verdade, ato de gestão pública e eficiência a ser implementada pela Administração Pública com a finalidade de aprimorar e aumentar a qualidade e o resultado no serviço público’*; ou seja, não seria *‘tema a ser tratado na esfera constitucional, muito embora a Constituição de 1988 seja analítica’*;

iv.2) alega que *‘promover a interpretação constitucional acerca da missão da Defensoria no sentido de vedar ou inviabilizar o teletrabalho no âmbito da DPU, também não caminhará por um rumo jurídico adequado, com todas as vênias a este Colendo [TCU]’*; acrescentando que *‘referida argumentação seria legítima, caso existisse um abuso reiterado da DPU na implementação do teletrabalho, colocando a maioria de seus membros em trabalho à distância, afetando a prestação de assistência jurídica gratuita da DPU’*, hipótese em que, *‘como reforço argumentativo, o texto constitucional poderia ser utilizado para demonstrar a situação concreta vivenciada na DPU sem a contrapartida do dever constitucional atendido’*;

iv.3) sustenta que a premissa utilizada *‘para apontar a suposta incompatibilidade entre o trabalho à distância disciplinado no referido ato e o cumprimento das funções institucionais pela [DPU], carece de um mínimo de ponderação, entendimento que pode chegar ao extremo de inviabilizar a própria organização do trabalho dentro do órgão’*; repisa a adoção de medidas compensatórias para os membros em teletrabalho (acréscimo de até 50% nos PAJ), como forma de equilibrar a carga de trabalho daqueles que permanecem em exercício presencial (audiências e plantões), *‘preservando-se assim a sua atuação institucional, sem qualquer prejuízo à prestação da assistência jurídica ao hipossuficiente’*;

iv.4) menciona entendimento do STF quanto aos princípios da unidade e da indivisibilidade, inerentes à Defensoria, o que autorizaria ‘seus membros substituírem uns aos outros no exercício em determinado processo, cabendo-lhe organizar a atividades de seus integrantes’;

iv.5) repisa que ‘o teletrabalho, em sentido lato sensu, pode ser uma solução econômica, eficiente e produtiva para os órgãos do sistema de justiça cumprirem seu mister constitucional dentro da limitação orçamentária proporcionada pela Emenda Constitucional 95/2016’;

iv.6) alega que o fato de a carreira ser regida por lei complementar seria irrelevante para apreciar a viabilidade do teletrabalho, pois, ‘independente da qualidade da legislação que regula a carreira dos membros da [DPU], não há qualquer diretriz jurídica no sentido de proibir o teletrabalho’; avalia que ‘tal premissa é confirmada pelo próprio dispositivo do acórdão rechaçado, ou seja, quando determina o desfazimento da resolução que regula o teletrabalho dos membros da DPU, sem mencionar em ilegalidade, nulidade ou revogação’;

iv.7) avalia que a argumentação jurídica desenvolvida para fundamentar a decisão recorrida derivaria ‘da cultura de hipercontrole público’, ‘promovendo escolhas valorativas subjetivas a fim de justificar eventual controle externo’, o que resultaria em decisão ‘de natureza vaga e imprecisa’; alude à edição da Lei 13.665/2018 como ‘freio a certos aspectos do hipercontrole’; à frente, menciona que ‘a generalidade e abstração dos valores jurídicos podem resultar numa decisão simplória que se afasta da realidade e não resolve questões complexas’; colaciona excertos doutrinários alinhados a esta sua diretriz argumentativa;

8. Além de alegações que, em essência, reprimam dados e argumentos veiculados no recurso interposto pela DPU, anteriormente sumariados nesta instrução, a petição da Anadef informa o seguinte de relevante para o esclarecimento da questão:

i) com apenas 639 defensores, a DPU teria realizado 1,7 milhão de atendimentos em 2018; tal marca teria sido viabilizada ‘pela adoção, em 2010, do Sistema E-PAJ, que propiciou a virtualização de todos os procedimentos administrativos da Defensoria’; acresce que, ‘em 2012, o SIS-DPU substituiu o E-PAJ, para ampliar as ferramentas que viabilizam a atuação funcional no âmbito da assistência jurídica integral e gratuita’;

ii) o atendimento ao público na DPU seria ‘realizado por um setor especializado, formado por servidores e estagiários (em número superior ao número de defensores, o que explica o grande número de atendimentos nacionais), com apoio permanente de um defensor escalado em plantão diário, que deve permanecer na sede da instituição’, isto é, ‘qualquer pessoa que procurar a defensoria poderá ser atendida pessoalmente por um defensor em plantão, mas de regra tal atendimento se dá pelo setor especializado, sem papel, em um sistema virtual automático e interligado’;

iii) ‘a EC 80/2014, ao incluir o §4º ao art. 134 da Constituição, impôs aos membros da DPU a aplicação do disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 da [CF/1988]’; ‘nesse sentido, é juridicamente viável ao membro da DPU residir em localidade diversa de sua lotação, desde que haja autorização, confirme art. 93, VII da [CF/1988]’; ‘além disso, a LC 80/94 já admite a atuação excepcional e temporária em outra localidade, como se depreende de seu Art. 8º, XV’;

iv) ‘recentemente, o Conselho da Justiça Federal aprovou resolução que autoriza atuação à distância para magistrado que realize ou acompanhe tratamento médico próprio ou de seu dependente direto, como se pode notar do Processo nº 0001110-26.2019.4.90.8000’;

v) o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) estaria passando por ‘processo de reestruturação judiciária, que, aliado à evolução da tecnologia aplicada aos processos eletrônicos, tem realizado audiências de instrução e julgamento à distância, ou seja, o magistrado fica em uma cidade, o procurador da república em outra e a defesa em outra, sem [...] prejuízo para o andamento do processo ou para a prestação da tutela jurisdicional’; no âmbito do TRF-4, ‘o atendimento aos advogados e partes pelos desembargadores federais é realizado também por videoconferência, através do sistema Webconference do [CNJ]’; ‘o mesmo sistema permite a realização de audiências por advogados e Defensores Públicos, bem como sustentação oral junto ao [TRF-4], desde 2017’;



Análise

9. Há fundamentos para o e. Colegiado julgador alterar a decisão recorrida nos termos pleiteados pela recorrente.
10. Registre-se, preliminarmente, que a norma alvejada pelo acórdão recorrido é fruto do exercício de legítimo poder normativo delegado pelo legislador nacional a órgão interno colegiado – Conselho Superior da Defensoria Pública da União (CSDPU) [Lei Complementar 80/1994, art. 10, I].
11. Conforme ponderada reflexão constante da solicitação de ação de controle que originou estes autos, no âmbito do serviço público, genericamente considerado, há situações absolutamente compatíveis com o regime de trabalho remoto (ou à distância ou teletrabalho), com efeitos positivos ao interesse público, mediante redução de despesa pública e incremento na produtividade (peça 3). Por outro lado, também se mostram perfeitamente legítimas as preocupações com eventuais desvios que permitam diagnosticar prejuízos sistêmicos superiores aos correlatos benefícios para o Estado e/ou para os destinatários de determinada política pública. Por tratar-se de ferramenta inovadora da gestão de pessoas no serviço público, justifica contínuo acompanhamento das instâncias de controle interno e externo.
- 11.1. A Unidade Técnica especializada que instruiu o feito (Sefip/TCU) registra a seguinte nota introdutória, de todo útil para contextualizar o teletrabalho como moderno instrumento de gestão (peça 9, grifou-se):
 14. A modalidade de prestação de serviços a distância decorre da modernização das relações de trabalho. É uma realidade que resulta dos avanços tecnológicos, em que se reconhecem vantagens tanto para o empregador como para o empregado, muito embora ainda gere certas polêmicas.
 15. No setor privado, desde o ano 2011, com o advento da Lei 12.551/2011, a legislação trabalhista equiparou os efeitos de subordinação entre o trabalho presencial com aquele realizado a distância, por meio de sistemas de informação e tecnológicos (art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT).
 16. Posteriormente, com a recente reforma trabalhista introduzida pela Lei 13.467/2017, o legislador acrescentou à CLT um capítulo relativo ao teletrabalho (arts. 75-A a 75-E). De acordo com o art. 75-B, considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, mediante a utilização de tecnologias de informação e de comunicação necessárias a prestação dos serviços.
 17. Da mesma forma, o setor público vem buscando se adequar às novas tendências de mercado mediante o uso da tecnologia em favor da eficiência da prestação dos serviços públicos e da gestão pública, economicidade e bem-estar do servidor. Nesse cenário, diversas entidades e órgãos públicos passaram a adotar a modalidade de teletrabalho, a exemplo do TCU (Portaria-TCU 101, de 8/3/2019), Ministério Público (Resolução-CNMP 157, de 31/1/2017), órgãos do Poder Judiciário (Resolução-CNJ 227, de 15/6/2016), órgãos do Poder Executivo (Instrução Normativa 1, de 31/8/2018), entre outros.
 18. Esta tendência decorre da crescente virtualização dos processos administrativos e judiciais, tendo como resultado novos processos de trabalho. Nesse cenário, o teletrabalho permite a flexibilização do tempo e quebra de barreiras geográficas, além de resultar na redução de custos administrativos e aumento de produtividade. Sem dúvida, as novas tecnologias permitem promover maior mobilidade nas atividades desenvolvidas pelo serviço público.
12. De fato, vê-se tendência crescente, possivelmente irreversível, de virtualização das atividades (processos de trabalho) necessárias à consecução de determinado produto/serviço útil à sociedade. O fenômeno é perceptível no setor público, de modo geral, e, notadamente, no meio jurídico. Cite-se, a título meramente ilustrativo das legítimas possibilidades (ganhos de eficiência) abertas pelas ferramentas tecnológicas, a adesão dos tribunais superiores e de diversos outros tribunais brasileiros ao cognominado 'Plenário Virtual', ambiente totalmente virtualizado na internet, por meio do qual os membros das altas cortes da magistratura nacional exercem parcela relevante de seu mister principal (julgamentos em decisões colegiadas) sem limitações físicas ou temporais. No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), o Plenário Virtual encontra-se implantado desde 2007. Inicialmente formulado para deliberar sobre existência de repercussão geral, sua utilização tem sido

progressivamente ampliada, passando-se a julgar neste ambiente eletrônico recursos internos (agravo interno e embargos de declaração) agrupados em listas de julgamento e edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante (RI/STF, arts. 317, § 5º, 323, 323-A, 324, 337, § 3º, 354-C etc). Em artigo publicado em março/2018, Celso Correia (doutor em Direito/USP/assessor de Ministro do STF), ressaltando as monumentais estatísticas sempre crescentes de feitos levados à apreciação da Suprema Corte, informava que, em 2017, a maioria dos julgamentos de ambas as Turmas do STF já se dava nas sessões virtuais (67% na Primeira Turma e 89% na Segunda Turma) [<https://www.conjur.com.br/2018-mar-17/observatorio-constitucional-funcionam-julgamentos-virtuais-stf>], acesso em 20/2/2020). O mesmo caminho foi tomado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e por outros tribunais de segundo grau, como o Tribunal Regional Federal-2ª Região (TRF-2) e tribunais regionais do trabalho.

12.1. Outra demonstração ilustrativa da importância prática dispensada à matéria (virtualização de atividades no meio jurídico) é revelada pela numerosa quantidade de práticas relacionadas ao tema selecionadas no âmbito do Prêmio Innovare, que se propõe a 'identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil', contando em sua Comissão Julgadora com 'ministros do STF e STJ, desembargadores, promotores, juízes, defensores, advogados e outros profissionais de destaque interessados em contribuir para o desenvolvimento do nosso Poder Judiciário'. O Prêmio é promovido anualmente desde 2004 pelo Instituto Innovare, 'associação sem fins lucrativos que tem como objetivos principais e permanentes a identificação, premiação e divulgação de práticas do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e de advogados que estejam contribuindo para a modernização, a democratização do acesso, a efetividade e a racionalização do Sistema Judicial Brasileiro' (<<https://www.premioinnovare.com.br/sobre>>, acesso em 20/2/2020). Dentre as boas práticas selecionadas na edição de 2013 do referido Prêmio, mencione-se, à guisa de exemplificação, aquela intitulada 'Processo Eletrônico, Teletrabalho e Qualificação Acadêmica'. Ali se relata o caso bem-sucedido de um membro do Ministério Público Federal que 'realizou estudos de doutorado em Direito na Itália, morando em Roma, sem afastar-se de seus feitos judiciais e dando expediente diário de trabalho [no órgão de lotação] em Porto Alegre [RS, Brasil], com a mesma carga de trabalho de seus colegas procuradores' (peça 32). A experiência exitosa ocorreu ainda em 2013 (cenário de infraestrutura tecnológica e virtualização processual certamente mais precário do que o atual), sendo útil ler algumas passagens do case selecionado pela Comissão Julgadora do Innovare naquele ano (peça 32, grifou-se):

[...]. O membro do Ministério Público [Federal] e sua equipe trabalhavam simultaneamente, só que em horas locais diversas e em espaços físicos separados por milhares de quilômetros, provando que no mundo do processo eletrônico as dimensões de espaço e tempo são outras e que há muitas fronteiras a serem ainda exploradas. A prática também envolveu a ousadia do desenvolvimento de técnicas de trabalho em equipe à distância, provando a factibilidade de inovações como o trabalho feito diretamente de casa, sem a necessidade do deslocamento diário a uma sede física. A montagem de um funcional espaço doméstico dedicado ao trabalho (home office) possibilitou maior foco e produtividade nas horas trabalhadas, não desperdiçadas, por exemplo, com deslocamentos. Por fim, o modelo permitiu que um membro do Ministério Público [Federal] pudesse frequentar cursos avançados no exterior para melhoria de sua qualificação sem a necessidade de a Instituição ter de abrir mão de sua força de trabalho e dispende recursos com a substituição de membros afastados.

[...] [Principal inovação]. [...]. Provar que se pode ser mais eficiente e produtivo rompendo os paradigmas rígidos do senso comum sobre espaço e tempo de trabalho judicial. Utilização em larga escala de softwares livres e serviços gratuitos de internet para integrar o trabalho em equipe, em processos judiciais, feito a milhares de quilômetros de distância.

[Entre as dificuldades encontradas]. [...]. Ousadia, e riscos, de propor-se a uma sistemática de trabalho desafiadora do paradigma 'residir na sede da comarca' X 'residir no local de trabalho'.

Incompreensão pela 'imprensa investigativa' que perquiriu, para reportagem, sobre a legitimidade de 'ausência ao trabalho'. [...]. Volume processual movimentado – 3507 peças processuais – foi muito superior ao dos anos anteriores, ultrapassando as estimativas originais da proposta, [...].

[Sobre a duração da sistemática de trabalho remoto]. A prática funcionou do exterior para o Brasil por 12 meses. Presentemente todos os recursos continuam operativos para hipótese de impossibilidade de comparecimento ao trabalho em Porto Alegre.

[...] [Equipamentos/sistemas]. Um computador pessoal. Um hard disk externo com capacidade de 1 terabyte. Câmera de vídeo acoplada a computador. Duas linhas telefônicas internacionais dedicadas. Aparelho telefônico VOIP (voice on internet protocol). Contas de usuário nos serviços Gmail, Google Drive, Skype e Dropbox. Softwares Libre Office e FreeFileSync. Token de assinatura eletrônica. Modem para internet sem fio. Software de tipo VPN, da rede Novell do Ministério Público Federal.

[Sobre como a prática contribuiria para o aperfeiçoamento da Justiça]. Qualificação acadêmica para o membro do Ministério Público [Federal], no exterior, sem afastamento do trabalho. Exploração das potencialidades do processo eletrônico. Produção de modelo operativo e eficiente de teletrabalho junto ao Poder Judiciário. Demonstração da possibilidade de operadores jurídicos trabalharem em equipe, mas de forma não presencial. Construção de fluxo e rotinas de trabalho interdependentes, porém exequíveis em bases físicas diversas e distantes com recursos de informática livres e gratuitos. [...]. Factibilidade da utilização de softwares disponíveis gratuitamente na internet e de uso extremamente amigáveis (para leigos). Produção de 3.509 peças processuais, em 3.472 processos eletrônicos, em um ano de trabalho, sem perda de qualquer prazo. [...].

12.2. Em nossos dias é reconhecida a utilidade, a eficiência e a efetiva viabilidade operacional do uso do trabalho remoto como ferramenta de conciliação entre redução de gastos públicos e manutenção/qualificação da força de trabalho estatal. Entretanto, sua implementação em dada estrutura administrativa (i) deve ser cautelosamente avaliada em razão de hipotéticas incompatibilidades com determinadas funções/atividades públicas e (ii) requer critérios bem definidos e vigilância contínua para coibir abusos em casos concretos. Nessa perspectiva, os seguintes pressupostos principais surgem como necessários para que o regime de trabalho remoto seja útil/eficiente (não prejudicial) às finalidades institucionais de determinado aparelho estatal:

a) existir infraestrutura economicamente viável e adequada ao tipo de interação remota pretendida;

b) processos de trabalho compatíveis com atuação à distância;

c) existir ferramentas e critérios objetivos para controle/monitoramento da consecução das metas estipuladas;

12.3. Cuida-se de cenário a ser apreciado de forma concreta, conforme se evidenciem tais condições de contorno em dado ambiente funcional. Nesse sentido, afigura-se dificultoso estabelecer relação de dependência entre determinado quadro fático (concreto) propício ao uso da ferramenta de gestão majoritariamente aceita como benéfica à eficiência do gasto público e a espécie legislativa que formaliza o estatuto da carreira atuante naquele cenário – lei complementar, no caso da DPU. Mesmo porque, 'na linha da jurisprudência [da Suprema Corte], não há hierarquia entre leis ordinárias e complementares, as quais se diferenciam apenas pelo quórum de aprovação' (STF, ADI 4846, Informativo 955). Sua distinção é apenas formal – com o fim exclusivo de dotar algumas matérias infraconstitucionais de maior estabilidade no tempo, o constituinte originário entendeu por bem prescrever consensos políticos mais sólidos para sua aprovação pelo legislador derivado (p. ex. quórum qualificado para leis complementares). O resultado visado por referida técnica de especificação de **quoruns** parece distanciar-se do ponto de pretender pautar os pormenores operacionais da máquina administrativa, notadamente frente ao surgimento de inovações e oportunidades de ganhos de eficiência pública impensáveis à época da edição de determinado diploma legislativo.

12.4. Tornando-se às condicionantes é possível notar que, nos tempos atuais, a infraestrutura adequada (a) é obtida a custos consideravelmente baixos, seja em uma ponta, na sede do órgão estatal, comumente dotada daquele aparelhamento mínimo de conexão à internet pois indispensável às tarefas cotidianas, seja na outra, pelo próprio agente público aspirante ao modelo, às suas expensas (redes de acesso à internet banda larga, computadores, câmeras de vídeo, celulares ultramodernos, aplicativos gratuitos para computador e para dispositivos móveis etc).

12.5. Quanto aos processos de trabalho (b) adaptáveis ao modelo de trabalho remoto, no âmbito específico ora debatido pode-se agrupar as tarefas inerentes à missão da DPU em três tipos principais (Lei Complementar 80/1994, art. 18): (b.1) atendimento ao público de forma direta (ouvir relatos, colher documentos, promover diligências preliminares etc); (b.2) atos processuais e extraprocessuais não escritos (audiências e sustentações orais, principalmente e, para aqueles designados para atuar na esfera da execução penal, assistir aos presos do sistema penitenciário federal, o que pode incluir, eventualmente, entrevistas com os detentos); e (b.3) atos processuais e extraprocessuais escritos (petições, pareceres, requerimentos etc).

12.5.1. Em relação ao atendimento em contato direto com o público (b.1), a DPU informou em resposta formal à diligência da Unidade Técnica de origem que, ‘em regra, os atendimentos presenciais dos assistidos são realizados pelos funcionários integrantes da equipe de atendimento’. Ou seja, raramente é efetivado diretamente por um defensor, mesmo estando ele presente na unidade em que atua. Tal dinâmica afigura-se razoável ante a realidade operacional da instituição, na qual a necessidade de vazão à massiva demanda de pessoas impõe que esse contato direto somente seja viável por meio do contingente numericamente mais expressivo de servidores das carreiras auxiliares (algumas delas com formação jurídica exigida como requisito de ingresso). Estes servidores ouvem os relatos iniciais, colhem documentos, empreendem estudos/pesquisas preliminares e formulam propostas de solução jurídica (ou operacional) para cada caso, que só então seriam submetidas à opinião final de um defensor. A própria legislação de regência anteviu que o atendimento pela Defensoria seria interdisciplinar e prestado ‘por meio de órgãos ou de servidores de suas carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições’ (LC 80/1994, art. 4º, IV). Mas, ainda que se cogite viável ao quadro de defensores (mão-de-obra mais qualificada e mais cara), eles próprios, diretamente, interagir com a massa populacional que se dirige às unidades da DPU nesse trato em nível mais operacional, tal seria igualmente possível remotamente, independentemente do poder aquisitivo e/ou do acesso dos assistidos a modernos equipamentos de comunicação em seu ambiente privado. Isto porque a própria Administração da unidade pode facilmente dotar-se da infraestrutura que, disponibilizada ao assistido, permitiria contato direto com um defensor que estivesse respondendo por sua demanda naquele momento (telefone, e-mail, aparelhagem para videoconferência etc.). De modo que, nesse contexto, em tese, tais atividades sequer seriam de todo incompatíveis com o teletrabalho.

12.5.2. A prática de (b.2) atos processuais/extraprocessuais não escritos (audiências, sustentações orais etc.), embora ainda não tão corriqueiramente virtualizados como os atos escritos, tem sido crescentemente institucionalizada pelos tribunais nacionais por meio da videoconferência, ferramenta tida como hábil a permitir, além de outros atos processuais, que o(s) patrono(s) da(s) parte(s) efetive(m) a defesa oral ou participe(m) de audiência de onde quer que se encontre(m) fisicamente, sem prejuízo técnico da tarefa, na esteira da prescrição legal contida no CPC/2015 (arts. 236, §3º, 385, §3º, 453, §1º, 461, §2º e, especialmente, art. 937, §4º). O próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disponibiliza desde 2013 a todos os tribunais do país uma ferramenta eletrônica apta a viabilizar reuniões à distância por meio da internet (Sistema Nacional de Videoconferências), o que também sinaliza a irrefreável tendência. Para tanto, basta que tenha acesso a um computador conectado à internet e com câmera de vídeo e microfone acoplados e algum dentre muitos aplicativos indicados pelo tribunal para mediar a ‘sala virtual’ de videoconferência. Inúmeros exemplos podem ser verificados em tribunais país a fora (peça 33). Colhe-se para mera ilustração, dentre muitos outros:

- audiência por videoconferência internacional no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará: *‘a experiência mais recente com o uso do sistema ocorreu entre a 1ª Câmara Criminal do Tribunal e um advogado que estava em Coimbra, Portugal’*; segundo o Desembargador Mário Teófilo Neto, relator do caso, *‘hoje em dia não há mais fronteiras para que você possa atuar no processo’*, pois, *‘do outro lado do Atlântico o advogado, ao mesmo tempo que nós aqui, executa seu trabalho [...] e o processo é julgado’*; consta da notícia que a videoconferência foi realizada por meio de aplicativo (peça 33, p. 1-2);
- audiência de conciliação no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região por meio do Sistema Nacional de Videoconferência/CNJ: *‘no dia da audiência, estavam presentes na sala de videoconferências do [Juízo] o juiz [omissis], que conduziu a reunião, e a trabalhadora, acompanhada de seu advogado’*; *‘a procuradora da sócia da empresa, advogada [omissis], participou virtualmente acessando o sistema do próprio escritório’*; *‘para realizar uma videoconferência utilizando a plataforma do CNJ é preciso fazer um cadastro no sistema e criar uma ‘sala’, ambiente virtual em que ocorrerá a reunião’*; *‘para convidar os participantes, basta enviar um e-mail’*; *‘o sistema funciona em qualquer computador (inclusive portátil) com webcam, microfone e acesso à internet banda larga, instalado com versões recentes dos navegadores [mais conhecidos]’* (peça 33, p. 3-4);
- audiência conduzida por juiz do Tribunal de Justiça do Maranhão (Comarca de Penalva/MA) utilizando o aplicativo para telefone celular ‘FaceTime’; no caso, foi realizada a oitiva de uma parte que se encontrava a mais de 2.500 km de distância (Divinópolis/MG); segundo o magistrado que conduziu o ato processual, juiz Carlos Alberto Matos Brito, *‘em face do crescente avanço tecnológico e a necessidade de alinhamento do procedimento judicial com as novas ferramentas disponíveis para a busca da celeridade e eficiência na prestação jurisdicional, o [CPC/2015] trouxe a possibilidade de utilização da videoconferência para a realização de audiências e colhimento de depoimentos daqueles envolvidos no processo’*; o aplicativo FaceTime *‘foi escolhido a partir de sugestão do próprio advogado da parte, em razão da facilidade em realizar o procedimento pelo telefone celular’*; (peça 33, p. 13).
- institucionalização formal da videoconferência como forma válida de o advogado fazer sustentação oral nas sessões de julgamento (e audiências) de diversos tribunais das Justiças Federal e Trabalhista, principais campos de atuação da DPU (p. ex. TRT-9ª Região, TRT-4ª Região, TRT-10ª Região, TRT-12ª Região, TRF-3ª Região, TRF-4ª Região, TRF-5ª Região; *‘segundo o [TRF-4ª Região], o uso da videoconferência representa economia de tempo e dinheiro para advogados e partes, já que pode eliminar o custo de deslocamento para a realização de audiências em outras cidades e sustentações orais [na sede do Tribunal]’* (peça 33, p. 14-15);

12.5.3. A prática de (b.3) atos processuais escritos implica custos operacionais ainda menores por implicar tráfego de dados informatizados menos ‘espaçosos’ ou ‘pesados’ (documentos de texto e imagens fixas) e, talvez por isso, esteja há mais tempo difundida e consolidada. Com a virtualização praticamente absoluta dos processos judiciais e administrativos, notadamente nos campos de maior atuação da DPU (Justiças Federal e Trabalhista e Administração Pública da União) a protocolização de peças/pareceres/requerimentos pelas partes (advogados) e atos decisórios/ordinatórios pelas autoridades julgadoras e respectivos corpos técnicos auxiliares tornou-se rotina familiar a todos que militam na área e à própria população leiga. Indiscutivelmente, esse é o tipo de tarefa mais simples de ser consumada remotamente por um defensor. Possivelmente por essa razão tenha sido expressamente prevista na Resolução-CSDPU 101/2014 como medida compensatória (acréscimo de carga processual) para os defensores em exercício remoto, conforme se detalhará adiante.

12.6. Portanto, na quadra atual não se encontram impedimentos ou mesmo dificuldades técnico-operacionais importantes para a prática remota daqueles três tipos de ações funcionais típicas e mais comumente exigíveis de um defensor público da DPU. Desse modo, as prescrições constantes do art. 45, I e V, da LC 80/1994 devem ser lidas com o devido temperamento, contextualizando-as no tempo. Ou seja, trazê-las à atual era tecnológica, testar sua pertinência com as possibilidades operacionais presentes e daí extrair-lhe o sentido – o bem da vida que procurou proteger/assegurar (diligente assistência jurídica às pessoas socioeconomicamente vulneráveis).

12.7. Também é preciso ter em perspectiva que os objetivos institucionais da DPU são concretizados dia a dia pelo somatório de atuações de todos os seus membros, com o auxílio do corpo de servidores. O que parece ser relevante para a sociedade em geral e, especialmente, para a população-alvo deste aparelho estatal (interesse público primário) é que as demandas, vistas em conjunto, sejam satisfatoriamente encaminhadas pela Instituição às instâncias decisórias competentes – Poder Judiciário e Administração da União – ou sumariamente solucionadas por meio de transações/conciliações/mediações com as partes adversas e recomendações expedidas a atores públicos e privados. Para deslinde de uma lesão ou ameaça de direito eventualmente sofrida por um cidadão, independe se um específico defensor irá, hipoteticamente, ouvir seu relato inicial e conduzir procedimentos preliminares, se outro irá participar de audiências/sessões de julgamento e se um terceiro formulará petições no curso de um processo judicial/administrativo, desde que a demanda do assistido seja adequadamente encaminhada pela instituição (DPU).

12.8. Dito de outra forma, para que a DPU desempenhe sua missão institucional a contento não se faz necessário que cada um de seus membros seja compelido a praticar contínua e concomitantemente aqueles três tipos de atendimento à população antes aludidos. Não soa razoável tomar por precário/deficiente o exercício, por certo tempo e por parcela ínfima de membros, de apenas uma ou algumas das espécies de tarefas que se somam para atingir o específico fim pretendido pelo Estado no caso (assistência jurídica qualificada à população socioeconomicamente vulnerável).

12.9. Toda máquina administrativa pode e deve se estruturar com base nas especificações de tarefas, a fim de melhor alocar sua força de trabalho, potencializando as competências individuais. Com a DPU não haveria de ser diferente. Todos os seus membros devem estar genericamente habilitados a praticarem, caso necessário, qualquer das ações do plexo funcional exigível. Mas revela-se dificultoso identificar pressuposto lógico seguro para impor-lhes atuação multitarefas continuamente como condição para reputar legítimo o exercício do cargo e o adequado desempenho do órgão estatal. Não por acaso, instituições de defesa mais imediata dos direitos do cidadão, como a Defensoria Pública e o Ministério Público, são pautados pelos princípios da unidade (seus órgãos/membros formam um todo incindível) e da indivisibilidade (membros podem substituir uns aos outros nas variadas tarefas ou fases de atuação para viabilizar as finalidades institucionais) [p. ex. Lei Complementar 80/1994, art. 3º].

12.10. Assim, contextualizando-se com a devida razoabilidade todas as informações e reflexões até aqui anotadas, não emerge fundamento seguro para condenar, prévia e abstratamente, as hipóteses e critérios previstos na Resolução-CSDPU 101/2014 para concessão de trabalho remoto aos membros da DPU, ao menos ao ponto de sustentar seu desfazimento sumário por imposição do TCU.

13. Da mesma forma, os dados concretos derivados da aplicação daquela norma da DPU, levantados pela Unidade Técnica especializada do TCU na fase processual anterior, também não aconselham a medida extremada por meio do Acórdão recorrido, conforme se explicitará adiante.

13.1. As informações encaminhadas em resposta formal da DPU (peça 8) encontram-se didaticamente compiladas na instrução da Unidade Técnica especializada (peças 9-11). Ali, vê-se que do total de defensores ativos da DPU (639), apenas 19 realizavam trabalho remoto. Ou seja, sob a regência da Resolução-CSDPU 101/2014, menos de 3% dos membros habilitaram-se concretamente ao exercício das atividades à distância, mediante enquadramento aos requisitos objetivos e crivo de oportunidade do Defensor Público-Geral Federal e do Conselho Superior da DPU.

13.2. Importa atentar para o fato de que, do já reduzido número de defensores em trabalho remoto (menos de 3% do total), apenas 9 (= 1,4% do total) encontram-se em circunstância que sugeriria, hipoteticamente, permanência temporal mais alongada (acompanhamento de cônjuge). Dos outros dez, 8 trabalham remotamente vinculados a estudos de qualificação técnico-jurídica (mestrado, doutorado, pós-doutorado), de forma que, presumivelmente, a situação seria transitória – período já pré-determinado e prazo conhecido de retorno (duração do curso).

13.3. Observa-se, ainda, que a maioria do reduzido contingente em trabalho remoto o faz no Brasil, ‘preferencialmente, em localidade onde haja unidade da DPU em funcionamento’, cabendo a

esta unidade proporcionar a mesma estrutura material que confere aos demais Defensores, bem como os recursos indispensáveis ao desempenho de suas atividades' (art. 6º, da Resolução 101/2014). Apenas 6 encontram-se trabalhando remotamente a partir do exterior, o que representa percentual ínfimo (0,94% dos 639 defensores da DPU). Destes no exterior, é útil ainda discernir que a metade se encontra trabalhando remotamente enquanto viabiliza a conclusão de curso de qualificação técnico-jurídica, com prazo conhecido de retorno ao exercício presencial, como antes anotado. Nesse específico ponto, convém lembrar, apenas como excesso argumentativo, que uma das áreas importantes de atuação da DPU requer aprofundado conhecimento exatamente do Direito Internacional, tornando-se especialmente relevante para estes profissionais estudo pormenorizado e interação próxima com formuladores do pensamento jurídico no exterior, os ordenamentos jurídicos de variados países e de blocos internacionais aos quais o Brasil se vincula por meio de tratados e a jurisprudência de cortes supranacionais (Lei Complementar 80/1994, art. 4º, VI).

13.4. Restariam 3 casos (0,47% dos 639) cujo exercício do trabalho remoto a partir do exterior derivaria de circunstância que não permite presumir, ao menos de antemão, delimitação temporal objetiva (acompanhamento de cônjuge). Mas, ainda dentro desse resíduo quantitativo, é possível haver casos em que o próprio cônjuge que ensejou o deslocamento do defensor vivencie situação transitória no exterior. Nesse quadro, mostra-se pertinente a reflexão da Unidade Técnica especializada segundo a qual, 'não havendo expressa vedação na norma regulamentadora ou juízo de conveniência e oportunidade da Administração contrário à concessão, proibir o trabalho remoto a partir do exterior não guarda coerência com sua essência que é flexibilizar horário e quebrar barreiras geográficas, baseada no cumprimento de metas estabelecidas' (peça 9).

13.5. Também merecem nota os dados que expõem substancial incremento na produção de defesa escrita (carga de processos de assistência jurídica/PAJ) pelos membros em trabalho remoto – aproximadamente 30% maior do que a média geral daqueles que permanecem fisicamente em suas unidades (ofícios). Essa produção consideravelmente superior resulta, ao fim, em andamento mais célere dos feitos sob responsabilidade dos defensores em trabalho remoto, em benefício da população-alvo. Note-se que, caso estivessem simplesmente afastados com respaldo em licença ou decisão judicial para frequentar curso de pos-graduação *strictu sensu*, para acompanhar cônjuge ou por motivo de doença em familiar, aqueles mesmos membros estariam isentos de produção, inequivocamente sobrecarregando os demais e gerando despesas sem contraprestação laboral concreta (LC 80/1994, art. 136 c/c Lei 8.112/1990, arts. 81, 83, 84, 95 e 96-A). Deve-se realçar, outrossim, o argumento adiantado pela DPU de que 'cada defensor tem sua meta definida em relação à média do próprio Ofício [unidade] que ocupa', não sendo adequado, segundo pondera, comparar isoladamente uma média individual com a média geral. Reputa-se pertinente a alegação no contexto da DPU, pois pode haver ofícios responsáveis por áreas em que os temas sejam comumente massivos e repetitivos (p. ex. previdenciário, trabalhista, consumidor, bancário, habitação popular etc) e outras unidades cujas temáticas fomentem número menor de PAJ, porém, por versarem temas de maior complexidade jurídica, requeiram aprofundamento mediante exame mais detido das circunstâncias de cada caso concreto conduzido (p.ex. crimes federais, militares, assistência jurídica internacional/imigrantes/extraditandos, direitos humanos, dentre outros) [peça 8, p. 2-3].

13.6. Por fim, cumpre observar que os dados solicitados em diligência da unidade técnica especializada do TCU foram prontamente encaminhados pela DPU, tendo ainda aquela Administração se prontificado a disponibilizar para escrutínio fiscalizatório a relação discriminada com identificação de todos os PAJ por defensor, caso o TCU assim requeira oportunamente. Tudo faz presumir existirem mecanismos de controle informatizados que permitem à alta Administração da DPU monitorar constantemente a consecução das metas estipuladas aos defensores em trabalho remoto.

14. Portanto, à vista dos elementos constantes deste processo administrativo até o momento, não se identifica fundamento sólido para banir a norma regulamentar que prescreve abstratamente as hipóteses elegíveis e requisitos para concessão de trabalho remoto para defensores da DPU



(Resolução-CSDPU 101/2014). Isto porque nenhum dado concreto colhido nas fases processuais que antecederam a decisão recorrida aconselha concluir seguramente que os dispositivos do referido ato normativo estejam fomentando, ensejando ou assegurando extrapolações e abusos na concessão do regime de trabalho remoto aos defensores, caso a caso, ou que ditas concessões estejam causando prejuízo às finalidades institucionais da DPU como um todo orgânico.

14.1. Eventuais distorções em casos concretos/individuais, até aqui não comprovadas neste processo, podem ser apuradas pelo TCU a qualquer momento, por meio de outras ações de controle de escopo específico voltadas a esmiuçar cada um dos poucos atos de concessão do regime alternativo de trabalho e seus resultados. Alternativa ou paralelamente, a Corte de Contas pode partir de monitoramento dos resultados de ações do Controle Interno daquele órgão para aprofundar-se em averiguações que repute pertinentes. Caso venha ao conhecimento do Tribunal inequívoca agressão ao ordenamento jurídico positivado, eventuais situações concretas poderão, na pauta do devido processo legal, render reprimenda no âmbito administrativo do TCU (e em outras instâncias) ao membro da DPU comprovadamente faltoso e aos demais agentes administrativos que, hipoteticamente, tenham agido com culpa na concessão e na fiscalização do regime de trabalho remoto em cada caso (atendimento de requisitos prévios, prescrição formalizada de medidas de compensação e efetivo monitoramento das mesmas, etc).

14.2. Num segundo momento, fundado em avaliações mais aprofundadas do ambiente de gestão da DPU, a Corte poderia, por exemplo, emitir comando no sentido de o órgão, por meio de seu Conselho Superior, ajustar as prescrições normativas de maneira tendente a enrijecer a concessão e a fiscalização do regime de trabalho remoto. Uma vez implementadas, por suposição, tais medidas preventivas de contenção e, ainda assim, venha a ser constatada persistência dos hipotéticos desvios com incidência relevante, aí sim, em tese, poderiam emergir fundamentos consistentes para o TCU compelir aquela unidade jurisdicionada a adotar a medida extrema de banir genericamente referido regime de trabalho (remoto) entre seus membros.

14.3. Nessa perspectiva, no presente estágio de conhecimento dos fatos, afigura-se ponderada a solução alvitada pela unidade técnica especializada (Sefip/TCU) no sentido de ‘determinar à Defensoria Pública da União, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que comunique ao Tribunal sobre os resultados e conclusões da auditoria extraordinária instaurada pela SGICIA/DPU, cujo objetivo é avaliar e examinar os resultados obtidos com às concessões do trabalho a distância a membros da referida Defensoria, reguladas pela Resolução CSDPU 101, de 3/11/2014’ (peças 9-11).

CONCLUSÃO

15. Das análises anteriores, ante os elementos acostados a estes autos até o momento, o contexto fático evidenciado, os contornos normativos e as diretrizes jurisprudenciais aplicáveis ao caso, conclui-se:

a) não haver fundamento para admitir a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef) como terceira interessada (parte processual) no presente processo; haver margem para, a juízo do e. Relator que ora preside o feito, admitir a Anadef na qualidade de *amicus curiae* no processo; e

b) haver fundamentos para o r. Colegiado julgador alterar o acórdão recorrido, de modo a julgar improcedente a presente representação e tornar sem efeito o comando dirigido à DPU por meio do item 9.2 daquela decisão impugnada.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

16. A Anadef formula pedido de sustentação oral na sessão de julgamento do recurso em análise (peça 31).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, com fundamento no art. 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos às instâncias subsequentes, propondo-se:



a) indeferir o pedido de ingresso nos autos na qualidade de terceira interessada (parte processual) formulado pela Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef);

b) admitir, na qualidade de *amicus curiae*, a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), de modo que sua manifestação possa ser tomada como elemento informativo/contributivo para a decisão que o Tribunal vier a proferir sobre o mérito da questão principal debatida nos autos;

c) conhecer do pedido de reexame interposto pela Defensoria Pública da União (DPU) e, no mérito, dar-lhe provimento para:

c.1) considerar improcedente a presente representação;

c.2) tornar sem efeito o item 9.2 do Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário;

d) cientificar a recorrente, a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público (item 9.4 da decisão recorrida) do acórdão que vier a ser prolatado, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.”

2. Considerando o impacto da presente decisão, solicitei a oitiva do MPTCU (peça 37), que assim se manifestou à peça 38:

“(…) Exame do arcabouço legal aplicável

7. O teletrabalho foi regulamentado no âmbito da DPU pela Resolução 101, de 3 de novembro de 2014, do conselho superior do órgão, objetivando, conforme as considerações que precedem a parte dispositiva do normativo, conciliar as remoções previstas no art. 36, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei 8.112/90 com a inamovibilidade constitucional dos defensores públicos e com os princípios legais e constitucionais que resguardam a unidade familiar e a saúde dos membros da DPU e de seus dependentes.

8. As possibilidades previstas para a concessão são as seguintes:

Art. 1º Fica instituída a realização de atividades, tarefas e atribuições fora da unidade da Defensoria Pública da União de sua lotação, na modalidade de trabalho a distância, pelos membros da Carreira de Defensor Público Federal, independentemente do interesse da Administração:

I - para acompanhamento de cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, removido no interesse da Administração Pública; ou,

II - por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente, aferido por perícia médica oficial.

Parágrafo único. O trabalho a distância na Defensoria Pública da União não altera o âmbito de atuação da base territorial do ofício ao qual o Defensor Público Federal está lotado, devendo-se observar o art. 5º, §1º da Resolução CSDPU n.º 63, de 2012.

Art. 1º-A O trabalho à distância também poderá ser realizado, no interesse da Administração, para possibilitar curso de mestrado, doutorado ou pós-doutorado.

9. No intuito de facilitar a análise do assunto, cabe reproduzir o teor dos dispositivos da Lei 8.112/90, retro mencionados:

Art. 36. Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção:

(...) III - a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração:

a) para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que foi deslocado no interesse da Administração;

b) por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas e conste do seu assentamento funcional, condicionada à comprovação por junta médica oficial;

10. A inamovibilidade do defensor público encontra-se assegurada no § 1º do art. 134 da Constituição Federal, de modo que se afigura pertinente a preocupação da DPU em conciliá-la com o

direito à remoção, visto que o § 2º do art. 39 da Lei Complementar 80/1994, que trata da organização da recorrente, assegura a seus membros os direitos previstos na Lei 8.112/1990.

11. Nesse sentido, verifica-se que a Resolução 101, de 3 de novembro de 2014, buscou integrar normas inicialmente conflitantes, sem prejuízo ao exercício das atribuições da DPU, mormente aquelas atinentes à prestação de assistência jurídica gratuita aos necessitados. A preocupação em assegurar aos defensores públicos os direitos previstos na Lei 8.112/1990, sem, contudo, comprometer as atividades da DPU, se refletiu no teor do art. 2º da resolução, reproduzido abaixo:

Art. 2º - A realização de atividades na modalidade de trabalho a distância é medida excepcional e exclui as atividades em que a presença física do Defensor Público Federal seja estritamente necessária na unidade de lotação.

12. Conforme se extrai do dispositivo transcrito, o teletrabalho constitui meio excepcional de exercício de atividade pelos defensores públicos, a ser utilizado apenas nos casos em que as atribuições do local de trabalho não exijam a presença física para fins de atendimento aos assistidos.

13. Assim, considerando a realidade fática apresentada pela DPU, indicando a utilização de teletrabalho em escala diminuta, bem como a disciplina do instrumento como meio extraordinário de alocação dos defensores, não vislumbro óbices legais à permanência da Resolução 101, de 3 de novembro de 2014, no mundo jurídico.

14. Ademais, mesmo que se concluísse pela incompatibilidade das atividades desempenhadas pelo defensor público com o trabalho à distância, tal constatação não desconstituiria o fato de que o afastamento do membro da DPU enquadrado nas hipóteses previstas na Lei 8.112/1990 ocasionaria a interrupção na prestação do atendimento.

15. Desse modo, afigura-se benéfica à DPU a manutenção em teletrabalho dos defensores afastados com base no art. 36, inciso III, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.112/1990, ao invés de suspender completamente suas atividades em decorrência da remoção concedida. Tal medida, além de assegurar o cumprimento do referido normativo, atende ao princípio da eficiência, de observância obrigatória, conforme art. 37 da Carta Magna.

16. Feitas essas considerações e tendo em vista, como já dito anteriormente, a excepcionalidade da medida, refletida no pequeno número de defensores desempenhando suas atividades em teletrabalho, concluo não ser necessário, desde que mantidas as condições previstas na Resolução 101, de 3 de novembro de 2014, e inexistindo prejuízo ao atendimento aos beneficiários, a permanência do instrumento como forma de conciliar a Lei 8.112/1990 e a inamovibilidade prevista no art. 134, § 1º, da Constituição Federal.

Aspectos operacionais

17. De acordo com as informações prestadas pela DPU, não há, do ponto de vista operacional, dificuldades que impeçam o desempenho de grande parte das atividades pelos defensores em teletrabalho, tampouco fatores que inviabilizem, em absoluto, a prestação da assistência jurídica àqueles que dela necessitem.

18. Na prática, em razão do acúmulo de atividades sob a responsabilidade do defensor público, o atendimento presencial àqueles que procuram a DPU é feito, inicialmente, em setor especializado composto por servidores e estagiários. Assim, somente em fase posterior dos trâmites processuais poderia ser necessário encontro pessoal com o defensor responsável pelo caso.

19. De qualquer modo, entre as atividades intrínsecas ao cargo, o defensor público em teletrabalho apenas se encontraria impedido de realizar audiência judicial e comparecer a plantões, entrave superável com supedâneo nos princípios da unidade e indivisibilidade da DPU, mediante representação por outro defensor, caso necessário. Para eventuais contatos com o assistido, são disponibilizados meios virtuais no âmbito do órgão, como videoconferência por meio de Skype e Whatsapp, por exemplo, e para o desempenho das atividades do defensor, são viáveis à distância por meio do sistema interno em uso (SISDPU) e do Processo Eletrônico Judicial (PJe).



20. Sob o prisma da produtividade, os defensores em teletrabalho recebem carga até 50% superior à dos demais, de modo a compensar o afastamento de atividades como plantões e audiências judiciais. A DPU registrou, ainda, que a proibição do teletrabalho redundará na necessidade de redistribuição do trabalho para os demais defensores, o que poderia ocasionar sobrecarga.

21. Em face das constatações acima, é possível concluir que, do ponto de vista operacional, não há óbices à utilização do teletrabalho no âmbito da DPU, seja quanto à viabilidade de acesso dos assistidos, caso absolutamente necessário, seja quanto à disponibilização dos instrumentos necessários à realização de suas atividades à distância.

22. Há de se considerar, ainda, a ponderação do órgão quanto à existência de vantagem na utilização do teletrabalho nas situações de afastamentos decorrentes das hipóteses previstas no art. 36, parágrafo único, inciso III, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.112/1990, haja vista propiciar a continuidade do trabalho pelo defensor público. No entender da DPU, tal fato se sobressai a eventual sacrifício no atendimento presencial, sobretudo em razão da adoção de medidas que evitem tais situações, como a substituição do defensor em ocasiões excepcionais, e a utilização de instrumentos tecnológicos como forma de suprir a necessidade de comunicação com o assistido.

23. Sem olvidar as diferenças entre os cargos, cabe traçar um paralelo com as atividades desempenhadas pelos auditores desta Corte de Contas, as quais abarcam a instrução processual e a realização de fiscalizações. Como já ocorre, é possível manter quantitativo de servidores alocados em auditorias, que exigem a presença nas unidades jurisdicionadas, sem prejuízo da realização de teletrabalho por parte do corpo técnico deste Tribunal, conforme percentual máximo definido em normativo.

Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de dar provimento ao recurso.”

É o Relatório.

VOTO.

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Defensoria Pública da União (DPU) contra o Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário, que cuidou de matéria afeta à Resolução CSDPU 101/2014, relativa à implantação do trabalho a distância para seus membros.

2. O presente processo teve origem em representação formulada pela então Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) para dar cumprimento à proposta aprovada pelo Plenário do TCU na Sessão ordinária de 20/2/2019.

3. A partir de informações coletadas junto à DPU, a unidade técnica manifestou-se à época pela improcedência da representação, apresentando na oportunidade as seguintes conclusões:

“(…) 49. À vista das circunstâncias apresentadas, não se constatou o uso abusivo do teletrabalho no âmbito da DPU, uma vez que é medida excepcional, autorizada pela autoridade máxima do órgão, tendo se limitado a menos de 3% do quadro de Defensores nos últimos dois anos.

50. Tal medida exclui as atividades em que a presença física do Defensor é necessária, sendo acompanhada, em regra, de acréscimo de 20 a 50% na distribuição de processos, como contrapartida ao trabalho presencial complementar assumido pelos Defensores que permanecem na unidade para a realização de audiências, atendimentos etc. Sendo assim, conclui-se pela improcedência desta representação.

51. Por fim, cumpre registrar que a Secretaria-Geral de Controle Interno e Auditoria do DPU (SGICIA/DPU) instaurou auditoria extraordinária para examinar a conformidade e avaliar os resultados obtidos com as concessões do trabalho a distância a membros da DPU (peça 8, p. 3). Neste cenário, não obstante se considere que a presente representação seja, no mérito, improcedente, julga-se oportuno determinar ao órgão que comunique a este Tribunal sobre os resultados e conclusões da referida auditoria extraordinária. Desse modo, espere-se obter mais



informações quanto à adoção da modalidade do teletrabalho no âmbito da Administração Pública.”

4. Não obstante, este Plenário, por meio do acórdão recorrido, considerou procedente a presente representação e fixou prazo de 15 (quinze) dias para que a Defensoria Pública da União adotasse as providências necessárias ao desfazimento da Resolução CSDPU 101/2014, por estar em desacordo com as incumbências fixadas no art. 134 da Constituição Federal e com os objetivos funções institucionais firmadas nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar 80/1994.

5. Em resumo, os fundamentos do voto condutor do mencionado acórdão foram os seguintes:

“(…) 9. Sobre o teletrabalho, deve-se reconhecer que se trata de modalidade bem difundida no âmbito da administração pública, e que tem permitido associar maior flexibilidade no exercício de determinadas funções ao aumento de produtividade e à redução de gastos com a manutenção da máquina administrativa. Inequívoco, portanto, o valor que essa sistemática de exercício funcional agregou ao serviço público. No entanto, no que diz respeito a funções estatais cujos representantes são regidos por Lei Complementar, penso que suas inerentes características não se amoldam ao uso do referido instituto.

10. Com efeito, os agentes cujas carreiras são regidas por Lei Complementar, a exemplo dos membros da DPU, são efetivos representantes do Estado na sociedade. Não se confundem, portanto, com os demais servidores regidos pelo regime estatutário, cujas funções destinam-se, precipuamente, a movimentar a máquina burocrática e oferecer os meios necessários à efetiva ação estatal, a cargo dos agentes políticos e membros institucionais que representam os poderes constituídos, a exemplo dos Defensores Públicos. (...)

12. A formalização do teletrabalho como ferramenta institucional em diversos órgãos da administração pública sobreveio exatamente para oferecer certa flexibilidade à sobredita imposição legal de horas a serem cumpridas, diante das inovações tecnológicas e da possibilidade agregada de aumento de produtividade e de redução dos custos administrativos.

13. No caso de agentes políticos e membros representantes de poder, não há semelhante fixação de jornadas. Com efeito, ao compulsarmos a Lei Complementar 80/1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, não há imposição de jornada ou carga horária a ser cumprida por seus membros. Tenho para mim que essa circunstância não decorreu de mero descuido ou lapso do legislador, mas de um efetivo reconhecimento de que, enquanto membros que representam instituição de envergadura constitucional, efetivamente incumbidos do exercício de relevante função estatal, tais agentes personificam o Estado diuturnamente. Aliás, também não se identifica fixação de jornada nos normativos que regem outras carreiras de membros de poder, a exemplo da Lei Complementar 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), da Lei Complementar 75/1993 (Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União) e da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), o que corrobora essa percepção.

14. Ainda em relação à Defensoria Pública, não é demais repisar os termos do art. 3º-A da Lei Complementar 80/1994, que fixa como objetivos institucionais, dentre outros, a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Referidos objetivos decorrem diretamente do art. 134 da Constituição Federal, que atribui à Defensoria Pública, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. Considerando a realidade brasileira, onde parte considerável da população depende da Defensoria para acesso e garantia a direitos e garantias básicas, e que essa mesma população, em sua maioria, não possui mecanismos de acesso à tecnologia, dependendo, essencialmente, de atendimentos presenciais junto às instituições estatais, é difícil conceber que os objetivos da Defensoria Pública sejam alcançados a contento mediante prestação de trabalho à distância por seus membros, com o uso de ferramentas de videoconferência, de Whatsapp e de Skype, conforme alegado pela Defensoria em sua manifestação nos autos.

15. Ademais, impõe-se reconhecer que, porquanto representantes das instituições que compõem, referidos agentes já usufruem de jornadas diferenciadas, não se exigindo sua presença nos órgãos tal qual se impõe aos servidores estatutários. Conforme já ressaltado, a presença se faz necessária para o cumprimento de funções específicas, como o atendimento ao público e as audiências, de forma que, na prática, referidos agentes já possuem a prerrogativa de exercerem outras atividades a seu cargo fora das dependências do órgão. Nessas circunstâncias, tenho para mim que a formalização do teletrabalho se presta apenas para dar guarida a situações absolutamente abusivas, como de membros da DPU que residem no exterior. Aliás, há notícia de membros de outras carreiras, a exemplo do MPU, que também se encontram em situação semelhante, o que igualmente exige verificação por parte do TCU.”

6. Registro que a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef) juntou aos autos petição requerendo seu ingresso no feito na qualidade de terceira interessada e, no mérito, que o Tribunal reverterse o entendimento formado por ocasião da decisão recorrida.

7. A então Secretaria de Recursos deste Tribunal (Serur) propôs, conforme razões apresentadas no relatório precedente, o conhecimento do pedido de reexame, para dar-lhe provimento, bem assim o indeferimento do pedido de ingresso nos autos na qualidade de terceira interessada (parte processual) formulado pela Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef).

8. Por sua vez, o Ministério Público junto a este Tribunal, em parecer de lavra do Dr. Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta de dar provimento ao recurso, nos seguintes termos:

“(…) 10. A inamovibilidade do defensor público encontra-se assegurada no § 1º do art. 134 da Constituição Federal, de modo que se afigura pertinente a preocupação da DPU em conciliá-la com o direito à remoção, visto que o § 2º do art. 39 da Lei Complementar 80/1994, que trata da organização da recorrente, assegura a seus membros os direitos previstos na Lei 8.112/1990.

11. Nesse sentido, verifica-se que a Resolução 101, de 3 de novembro de 2014, buscou integrar normas inicialmente conflitantes, sem prejuízo ao exercício das atribuições da DPU, mormente aquelas atinentes à prestação de assistência jurídica gratuita aos necessitados. A preocupação em assegurar aos defensores públicos os direitos previstos na Lei 8.112/1990, sem, contudo, comprometer as atividades da DPU, se refletiu no teor do art. 2º da resolução, reproduzido abaixo:

Art. 2º - A realização de atividades na modalidade de trabalho a distância é medida excepcional e exclui as atividades em que a presença física do Defensor Público Federal seja estritamente necessária na unidade de lotação.

12. Conforme se extrai do dispositivo transcrito, o teletrabalho constitui meio excepcional de exercício de atividade pelos defensores públicos, a ser utilizado apenas nos casos em que as atribuições do local de trabalho não exijam a presença física para fins de atendimento aos assistidos.

13. Assim, considerando a realidade fática apresentada pela DPU, indicando a utilização de teletrabalho em escala diminuta, bem como a disciplina do instrumento como meio extraordinário de alocação dos defensores, não vislumbro óbices legais à permanência da Resolução 101, de 3 de novembro de 2014, no mundo jurídico.

14. Ademais, mesmo que se concluisse pela incompatibilidade das atividades desempenhadas pelo defensor público com o trabalho à distância, tal constatação não desconstituiria o fato de que o afastamento do membro da DPU enquadrado nas hipóteses previstas na Lei 8.112/1990 ocasionaria a interrupção na prestação do atendimento.

15. Desse modo, afigura-se benéfica à DPU a manutenção em teletrabalho dos defensores afastados com base no art. 36, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei 8.112/1990, ao invés de suspender completamente suas atividades em decorrência da remoção concedida. Tal medida, além de assegurar o cumprimento do referido normativo, atende ao princípio da eficiência, de observância obrigatória, conforme art. 37 da Carta Magna.

16. Feitas essas considerações e tendo em vista, como já dito anteriormente, a excepcionalidade da medida, refletida no pequeno número de defensores desempenhando suas atividades em



teletrabalho, concluo não ser necessário, desde que mantidas as condições previstas na Resolução 101, de 3 de novembro de 2014, e inexistindo prejuízo ao atendimento aos beneficiários, a permanência do instrumento como forma de conciliar a Lei 8.112/1990 e a inamovibilidade prevista no art. 134, § 1º, da Constituição Federal.”

9. Feito esse resumo, decido.

10. Primeiramente, ratifico o conhecimento deste recurso, inicialmente analisado por meio do despacho de peça 25.

11. Em relação ao pleito da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), não obstante suas finalidades estatutárias e sua representatividade nacional pelo número de associados, entendo insuficientes as razões apresentadas para lhe assegurar a condição de interessada no processo. De acordo com o Regimento Interno deste Tribunal, em seu art. 144, § 2º, *“interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo”*. A Anadef não trouxe aos autos a demonstração objetiva de violação à situação jurídica de seus associados.

12. Contudo, consoante sugestão da AudRecursos, razoável admitir a mencionada associação como **amicus curiae** no presente processo, no estágio em que se encontra, uma vez que a questão envolvida possui *“carga potencial para repercutir no espectro normativo a que estariam, hipoteticamente, submetidos os substituídos da Anadef, mesmo em situações concretas futuras”*, uma vez que *“os dados e ponderações trazidos pela entidade poderiam ser tomados em consideração pelo Tribunal como elementos informativos/contributivos para a decisão que vier a proferir sobre o ponto questionado”*. A unidade técnica destaca que *“referida solução processual encontra respaldo em precedentes desta Corte por meio de decisões colegiadas e monocráticas (p. ex. acórdãos 1659/2016, 1550/2017 e 2881/2013, todos do Plenário, Acórdão 8332/2018-2ª Câmara e Despacho do Relator no TC-010.482/2016-4, peça 185) e desta Unidade Técnica (TC-010.482/2016-4, peça 184)”*.

13. No tocante ao mérito, manifesto a minha anuência à proposta da então Serur, que contou com a concordância do MPTCU, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

14. De início, concordo com o posicionamento do relator do acórdão recorrido de que o teletrabalho agrega valor ao serviço público, tratando-se de *“modalidade bem difundida no âmbito da administração pública, e que tem permitido associar maior flexibilidade no exercício de determinadas funções ao aumento de produtividade e à redução de gastos com a manutenção da máquina administrativa”*.

15. E a pandemia do Covid-19, apesar de nefastos efeitos sobre a sociedade brasileira, demonstrou que é possível e vantajosa a adoção do teletrabalho em muitas situações. Segundo o Globo (25/9/2020), *“O Ministério da Economia informou nesta sexta-feira (25) que o governo federal economizou cerca de R\$ 1,02 bilhão com o trabalho remoto de servidores públicos de abril a agosto. O chamado teletrabalho, ou home office, foi estimulado diante da pandemia do novo coronavírus (Covid-19)”*.

16. Se por um lado, nem todas as atividades da Administração Pública podem ser executadas mediante o teletrabalho, em função das peculiaridades de cada uma delas, por outro, são muitas as situações possíveis em viabilizar a adoção desse instrumento que tem se mostrado útil diante de uma nova realidade tecnológica.

17. Entendo que, diante desse cenário de modernidade, caberá a cada órgão ou entidade, no âmbito de suas competências constitucionais e legais, harmonizar a distribuição de sua força de trabalho, no território nacional ou no exterior, de modo a manter ou melhorar os resultados a serem fornecidos para a sociedade. E são diversas as iniciativas nesse sentido no âmbito da Administração Pública.



18. A Advocacia-Geral da União, por exemplo, por meio da Portaria Normativa 140/2024, regulamentou o teletrabalho para os membros das carreiras de Advogado da União e de Procurador Federal, definindo limites para atuação, inclusive no exterior, consoante transcrição a seguir:

“ Art. 4º O teletrabalho será implementado com os seguintes percentuais máximos do número de membros em exercício em cada unidade:

I - 20% (vinte por cento) nas unidades de consultoria e assessoramento jurídico; e

II - 40% (quarenta por cento) nas demais unidades.

§-1º Para efeitos de cálculo dos percentuais estabelecidos neste artigo, não se computam as autorizações ao teletrabalho concedidas aos membros nas seguintes situações:

I - pessoas com deficiência, doença grave ou mobilidade reduzida, nos termos da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e dos arts. 2º e 3º, inciso IX, da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015;

II - pessoas com filho, enteado ou menor sob guarda com deficiência, doença grave ou mobilidade reduzida, nos termos da Lei nº 10.098, de 2000, e dos arts. 2º e 3º, inciso IX, da Lei nº 13.146, de 2015;

III - pessoas com filho, enteado ou menor sob guarda, com até dois anos de idade;

IV - mulheres vítimas de violência doméstica e familiar protegidas por medida de urgência, na forma da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006;

V - autorizações concedidas para teletrabalho no exterior, conforme o disposto no art. 11;

VI - autorizações excepcionais concedidas pelo dirigente máximo do órgão de direção, limitadas a 3% (três por cento) do total de membros lotados em cada órgão de direção; e

VII - autorizações excepcionais concedidas pelo dirigente no ato da extinção de unidade, com prazo de cinco anos. (...)

Art. 11. O Secretário-Geral de Consultoria poderá autorizar, excepcionalmente, o desempenho de atividades funcionais no exterior em teletrabalho, nas seguintes hipóteses:

I - comprovação de que:

a) cônjuge do membro residirá no exterior em razão de estudo ou trabalho;

b) filho ou enteado do membro, menor de dezoito anos e sob guarda compartilhada, reside no exterior;

c) o membro necessita residir no exterior para fins de tratamento médico para si mesmo ou para filho, enteado, cônjuge, progenitor, madrasta ou padrasto;

II - para a realização de curso de mestrado, doutorado ou pós-doutorado no exterior; ou

III - outras hipóteses de manifestação de interesse em que haja anuência do dirigente máximo do órgão de direção, limitadas a 1% (um por cento) do total de membros do órgão.” (grifei)

19. Por sua vez, o Decreto 11.072/2022, que dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, reconheceu, em seu art. 12, **a possibilidade de utilização desse instrumento e, em casos excepcionais, até de trabalho no exterior:**

“Art. 6º O PGD poderá ser adotado nas seguintes modalidades:

I - presencial; ou

II - teletrabalho.

(...)

Teletrabalho no exterior

Art. 12. Além dos requisitos gerais para a adesão à modalidade, o teletrabalho com o agente público residindo no exterior somente será admitido:

I - para servidores públicos federais efetivos que tenham concluído o estágio probatório;

II - em regime de execução integral;

III - no interesse da administração;

IV - se houver PGD instituído na unidade de exercício do servidor;

V - com autorização específica da autoridade de que trata o **caput** do art. 3º, permitida a delegação ao nível hierárquico imediatamente inferior e vedada a subdelegação;

VI - por prazo determinado;

VII - com manutenção das regras referentes ao pagamento de vantagens, remuneratórias ou indenizatórias, como se estivesse em exercício no território nacional; e

VIII - em substituição a:

a) afastamento para estudo no exterior previsto no [art. 95 da Lei nº 8.112, de 11 dezembro de 1990](#), quando a participação no curso puder ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo;

b) exercício provisório de que trata o [§ 2º do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990](#);

c) acompanhamento de cônjuge afastado nos termos do disposto nos [art. 95](#) e [art. 96 da Lei nº 8.112, de 1990](#);

d) remoção de que trata a [alínea 'b' do inciso III do parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.112, de 1990](#), quando o tratamento médico necessite ser realizado no exterior; ou

e) licença para acompanhamento de cônjuge que não seja servidor público deslocado para trabalho no exterior, nos termos do disposto no [caput do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990](#).

§ 1º A autorização para teletrabalho no exterior poderá ser revogada por razões técnicas ou de conveniência e oportunidade, por meio de decisão fundamentada.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, será concedido prazo de dois meses para o agente público retornar às atividades presenciais ou ao teletrabalho a partir do território nacional, conforme os termos da revogação da autorização de teletrabalho.

§ 3º O prazo estabelecido no § 2º poderá ser reduzido mediante justificativa das autoridades a que se refere o art. 4º.

§ 4º O participante do PGD manterá a execução das atividades estabelecidas por sua chefia imediata até o retorno efetivo à atividade presencial.

§ 5º **Poderá ser permitida, pelas autoridades de que trata o caput do art. 3º, de forma justificada, a realização de teletrabalho no exterior pelos seguintes empregados públicos em exercício na administração pública federal direta, autárquica e fundacional**, enquadrados em situações análogas àquelas referidas no inciso VIII do **caput** deste artigo:

I - empregados de estatais em exercício na administração pública federal direta, autárquica e fundacional com ocupação de cargo em comissão, desde que a entidade de origem autorize a prestação de teletrabalho no exterior; ou

II - empregados que façam parte dos quadros permanentes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.” (grifei)

20. Oportuno registrar que o Governo Federal, por meio da Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI 24, de 28/7/2023, estabeleceu orientações operacionais a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipep e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Nesse normativo, existe a previsão de “Teletrabalho no exterior”, com restrições, a saber:

“Art. 12. Para a autorização de teletrabalho integral com residência no exterior, será considerado o disposto no art. 12 do Decreto nº 11.072, de 2022.

Parágrafo único. O quantitativo de agentes públicos autorizados a realizar **teletrabalho com residência no exterior** com fundamento no § 7º do art. 12 do Decreto nº 11.072, de 2022, **não poderá ultrapassar dois por cento do total de participantes** em PGD do órgão ou entidade na data do ato previsto no **caput**.” (grifei)

21. No caso em análise, entendo perfeitamente a pertinente preocupação do relator da deliberação recorrida, Ministro Bruno Dantas, em não alargar em demasia a utilização do teletrabalho nas atividades dos defensores públicos que, por suas condições de agentes políticos, acabaram por não ter a fixação de jornadas, diferentemente da atuação dos servidores públicos regida pela Lei 8.112/1990.

22. No entanto, em termos normativos, vale lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 134, 2º e 3º, assegura “*autonomia funcional e administrativa*” à DPU. Além disso, o art. 136 da Lei Complementar 80/1994 estabelece a aplicação subsidiária da retromencionada lei ao regime jurídico específico:

“Art. 136. Os Defensores Públicos Federais, bem como os do Distrito Federal, estão sujeitos ao regime jurídico desta Lei Complementar e gozam de independência no exercício de suas funções, aplicando-se-lhes, subsidiariamente, o instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.”

23. Diante do contexto, avalio que o cenário apresentado em função da adoção do teletrabalho demonstra que não se constatou o uso abusivo desse instrumento pela DPU, uma vez que é medida excepcional, permitida pela autoridade máxima do órgão, tendo se limitado a reduzido percentual do quadro de Defensores, inexistindo, portanto, irregularidades no caso analisado.

24. Acrescente-se, conforme destaca o relatório precedente, que a aludida medida “*exclui as atividades em que a presença física do Defensor é necessária, sendo acompanhada, em regra, de acréscimo de 20 a 50% na distribuição de processos, como contrapartida ao trabalho presencial complementar assumido pelos Defensores que permanecem na unidade para a realização de audiências, atendimentos*”.

25. A propósito, a Resolução-CSDPU 101/2014 relacionou dispositivos claros e objetivos para a autorização da modalidade laboral aos membros eventualmente pleiteantes, deixando transparente a excepcionalidade da medida, assim como a exclusão de sua possibilidade para as atividades em que a presença física do Defensor Público Federal seja estritamente necessária na unidade de lotação, **in verbis**:

*“Art. 1º Fica instituída a realização de atividades, tarefas e atribuições fora da unidade da Defensoria Pública da União de sua lotação, na modalidade de trabalho a distância, pelos membros da Carreira de Defensor Público Federal, **independentemente do interesse da Administração**:*

I - para acompanhamento de cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, removido no interesse da Administração Pública; ou,

II - por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente, aferido por perícia médica oficial.

Parágrafo único. O trabalho a distância na Defensoria Pública da União não altera o âmbito de atuação da base territorial do ofício ao qual o Defensor Público Federal está lotado, devendo-se observar o art. 5º, §1º da Resolução CSDPU n.º 63, de 2012.

*Art. 1º-A O **trabalho à distância também poderá ser realizado, no interesse da Administração**, para possibilitar curso de mestrado, doutorado ou pós-doutorado.*

Parágrafo único. A atuação a distância, na forma do caput, fica condicionada aos seguintes requisitos, cumulativamente:

I - viabilidade técnica;

II - pertinência e importância do curso com o desempenho de suas atribuições na Defensoria Pública da União;

III - cumprimento do estágio probatório;

IV - prestar os compromissos do art. 3º, inc.

VII, letras “a” e “c” da Resolução nº 65/2012;

*V - **manutenção do percentual mínimo de 50% em atividade dos Defensores Públicos de mesma especialidade**, conforme art. 13 da Resolução nº 63/2012, comprovado pela chefia da unidade ou Setor de Recursos Humanos.*

*Art. 2º A **realização de atividades na modalidade de trabalho a distância é medida excepcional e exclui as atividades em que a presença física do Defensor Público Federal seja estritamente necessária na unidade de lotação.**” (grifei).*



26. Segundo a DPU, o trabalho no exterior é situação excepcional que busca, em hipóteses restritas, a harmonização dos comandos inseridos na resolução em análise com princípios constitucionais e comandos legais em algumas situações concretas:

a) a concessão para acompanhamento de cônjuge, prevista na Lei 8.112/1990 (art. 36, III, “a”), de aplicação subsidiária à Lei Complementar 80/1994, encampa a tese de preservação da unidade familiar (precedente do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema (RE 1047933, Rel. Min. LUIS ROBERTO BARROSO, DJe 12/6/2017);

b) a possibilidade de membro acompanhar cônjuge ou dependente por motivo de saúde traduz a “concretização do postulado da dignidade da pessoa humana”, também previsto na Lei 8.112/1990, art. 36, III, “b”;

c) o afastamento físico para capacitação jurídica (cursos de mestrado ou doutorado), no Brasil ou no exterior, abarca o investimento em qualidade e eficiência do serviço prestado.

27. A DPU reforça seu argumento com a informação de que conta com 639 Defensores e o trabalho no exterior tem sido utilizado de modo restrito. Como exemplo, detalha a alocação dos mencionados defensores:

Destes, 19 (dezenove), ou seja, menos de 3%, encontram-se em teletrabalho nos seguintes moldes: 08 (oito) para estudo, 09 (nove) para acompanhamento de cônjuge, 01 (um) por motivo de saúde e 01 (um) por interesse da Administração (aguardando decisão sobre redistribuição da vaga). Destes 19 (dezenove), estão no exterior 06 (seis) Defensores: 03 (três) para estudo e 03 (três) para acompanhamento de cônjuge (SEI 3045682).

28. Verifico que essa matéria, teletrabalho no exterior, não consta expressamente da Resolução CSDPU 101/2014, ou seja, é tratada de modo pontual em função de cada caso concreto.

29. Apesar de me parecer equilibrada a utilização desse instituto pela Defensoria Pública em trabalhos realizados por seus servidores no exterior, visto que aceita apenas em casos excepcionais e em quantitativo bastante reduzido de sua força de trabalho, percebo a preocupação do relator **a quo** no sentido da possibilidade de que essa medida possa ser amplificada.

30. Desse modo, nesse particular, o TCU deve adotar o devido zelo na deliberação que vier a ser proferida a fim de que não transpareça uma equivocada interpretação de que é viável a autorização ampla do teletrabalho no exterior para servidores públicos federais.

31. Por esse motivo, em minha proposta apresentada a este Plenário em 30/4/2025, entendi que ao recurso deveria ser dado provimento parcial, visto que, apesar da inexistência de irregularidades, seria necessária orientação à DPU para que fosse regulamentado o teletrabalho no exterior.

32. Naquela oportunidade, apesar da matéria não ter sido apreciada em face de pedido de vistas do Ministro Bruno Dantas, o Ministro Jorge Oliveira apresentou sua declaração de voto com proposta de “*provimento integral do pedido de reexame para tornar sem efeito o item 9.2 do Acórdão 2.636/2019-Plenário*”.

33. Analisei as oportunas considerações apresentadas na mencionada declaração, pelas quais agradeço, e percebi o alinhamento adequado com a proposta original que apresentei, o que apenas reforçou minha percepção a respeito do tema, em resumo:

a) o órgão demonstrou a excepcionalidade e o rigor na concessão de teletrabalho, conforme detalhado nos autos, não havendo prejuízo à prestação de assistência jurídica gratuita pela DPU (v. itens 23, 26 e 29 deste voto);

b) a produção dos membros da DPU em trabalho remoto é aproximadamente 30% maior do que a média geral daqueles que permanecem fisicamente em suas unidades (v. item 24 deste voto);

c) não há nos autos qualquer fundamento ou dado concreto que demonstre prejuízo às finalidades institucionais da DPU em decorrência da Resolução-CSDPU 101/2014, de forma a



justificar a determinação expedida no acórdão recorrido no sentido de sua revogação (v. itens 17 e 19 deste voto);

d) não há incompatibilidade entre os termos daquela norma e o teor do Decreto 11.072/2022 e da Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI 24, de 28/7/2023 (v. item 29 deste voto);

e) o art. 134 da Constituição Federal assegura à DPU autonomia funcional e administrativa (v. item 22 deste voto);

f) a resolução combatida pelo acórdão do Tribunal resultou do exercício do legítimo poder normativo delegado pelo legislador nacional ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União (CSDPU), conforme Lei Complementar 80/1994 (v. item 22 deste voto).

34. A divergência entre a minha proposta e aquela apresentada pelo Ministro Jorge Oliveira esteve na questão do provimento parcial ou total ao recurso, uma vez que entendi importante que a DPU regulamentasse a questão do teletrabalho no exterior no âmbito da Resolução CSDPU 101/2014 ou normativo posterior com o ajuste de redação do texto, tendo por exemplo as orientações definidas no Decreto 11.072/2022 c/c a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI 24/2023.

35. Nesse quesito específico, não vejo qualquer óbice em adequar o encaminhamento formulado em minha proposta original à sugestão apresentada pelo Ministro Jorge Oliveira, dando provimento integral ao recurso, sem prejuízo de recomendar à DPU que promova a normatização dessa questão relativa ao teletrabalho no exterior, uma vez que inexistente comando a respeito desse tema.

Ante o exposto, VOTO para que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de julho de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

VOTO REVISOR

Preliminarmente, consigno meu profundo agradecimento aos Ministros Augusto Nardes e Jorge Oliveira pelas valiosas contribuições que enriquecem o debate deste caso, oriundas das judiciosas e sempre pertinentes considerações trazidas por meus pares.

2. Rememoro que este tema foi inicialmente apreciado por meio do Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria. Na ocasião, este Tribunal analisou a compatibilidade do regime de teletrabalho com as competências legais e constitucionais, o regime jurídico e as atribuições dos membros da Defensoria Pública da União (DPU). A análise foi motivada por uma representação da extinta Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) que buscava avaliar possíveis incompatibilidades e excessos no uso do teletrabalho na instituição.
3. Em síntese, o Plenário concluiu que o teletrabalho é incompatível com as funções institucionais da DPU, conforme estabelecido no art. 134 da Constituição Federal e nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar 80/1994. Essas funções incluem a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa judicial e extrajudicial dos direitos individuais e coletivos, especialmente dos hipossuficientes. A grande maioria dessas atividades exige a presença física dos defensores junto em contato direto com o público-alvo da Defensoria, como em audiências, atuação em presídios e atendimentos ao público.



4. Foi destacado que parte relevante da população atendida pela Defensoria não possui acesso a tecnologias como videoconferência, WhatsApp, Skype ou outros aplicativos de telecomunicação, o que torna essencial o atendimento presencial para garantir os direitos e garantias básicas, especialmente dos menos favorecidos socialmente.
5. Ademais, a confiança entre defensor e assistido, especialmente nos casos de maior sensibilidade – a exemplo da defesa de beneficiários do INSS em ações de indeferimento ou suspensão de benefícios, que frequentemente demandam triagens presenciais, coleta de documentação assistida e comparecimento a audiências em locais de difícil acesso – depende de escuta ativa e acolhimento, elementos dificilmente reproduzíveis por meio de interações remotas.
6. Nesse contexto, o Plenário determinou o desfazimento da Resolução-CSDPU 101/2014, que regulamentava o teletrabalho na DPU, por estar em desacordo com as competências constitucionais e legais da instituição. Determinou ainda que adotasse as providências necessárias para desconstituir a prática do regime de teletrabalho e que comunicasse ao Tribunal as conclusões de auditoria instaurada para examinar a conformidade e os resultados obtidos.
7. Essa decisão bem refletiu a preocupação do TCU em garantir o cumprimento adequado das funções essenciais da DPU voltadas para o cidadão, priorizando o atendimento presencial, especialmente para a população mais vulnerável.
8. Frisei ainda, ao relatar a decisão recorrida, que, no caso de agentes políticos e membros representantes de Poder, não há sequer fixação de jornada de trabalho. Ao compulsarmos a Lei Complementar 80/1994, que organiza a DPU, não há imposição de jornada ou carga horária a ser cumprida por seus membros. Tenho para mim que essa circunstância não decorreu de mero descuido ou lapso do legislador, mas de efetivo reconhecimento de que, enquanto membros que representam instituição de envergadura constitucional, efetivamente incumbidos do exercício de relevante função estatal, tais agentes personificam o Estado diuturnamente.
9. A propósito, também não se identifica fixação de jornada nos normativos que regem outras carreiras de membros de poder, a exemplo da Lei Complementar 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), da Lei Complementar 75/1993 (dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União) e da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), o que corrobora essa percepção.
10. Revisitados os argumentos anteriormente adotados, acrescento ao debate, nesta ocasião, a ponderação de que este Tribunal já assentou, em diversas oportunidades, inclusive em razão do disposto no art. 926 do CPC – dispositivo que estatui a obrigação de os tribunais uniformizarem sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente –, e em respeito ao princípio da colegialidade, a necessidade de se manter as decisões originárias quando, em sede de recurso, não são trazidos elementos diferentes dos apreciados por ocasião da decisão recorrida.
11. Com o devido respeito aos nobres pares que me antecederam, os argumentos trazidos pela recorrente não constituem sequer fatos ou elementos novos capazes de alterar a profunda convicção firmada por este Colegiado. Até mesmo o quadro normativo que rege a matéria mantém-se inalterado.
12. Trata-se, em verdade, de repetição das teses já exaustivamente analisadas e motivadamente rechaçadas por este Plenário, o que reflete uma tentativa de se proceder a nova votação – e não a uma apreciação recursal em sentido estrito.

13. Os argumentos de natureza pragmática, como a economia de recursos com licenças e a gestão de remoções, não podem se sobrepor à missão constitucional da Defensoria Pública. A essencialidade da instituição, pautada no contato direto e humanizado com a população carente, não é um item negociável em uma planilha de custos ou uma variável de ajuste para questões de gestão de pessoal.
14. Da mesma forma, a alegação de aumento de produtividade, medida em número de processos, ignora que o valor do trabalho de um defensor público não reside apenas na análise processual, mas fundamentalmente na sua presença como agente de transformação social e de garantia de acesso à justiça, o que se materializa no atendimento presencial, nas audiências e na atuação comunitária.
15. A autonomia institucional, por sua vez, não é um salvo-conduto para o descumprimento de deveres constitucionais, cabendo a este Tribunal zelar pela sua correta observância.
16. Ademais, entendo impróprio traçar qualquer paralelo entre a atribuição de um defensor público, que personifica o Estado com missão constitucionalmente definida, com as regras do Decreto 11.072/2022, que dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, e com as disposições da Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI 24, de 28/7/2023.
17. Nos termos do art. 2º, § 1º do decreto, suas regras se aplicam apenas a servidores públicos, empregados públicos, contratados por tempo determinado e estagiários – justamente os que, conforme destaquei na decisão recorrida, cumprem funções destinadas a movimentar a máquina burocrática e oferecer os meios necessários à efetiva ação estatal. Essa diferença abre um claro distanciamento em relação aos defensores públicos, cuja atuação reflete objetivamente mandato constitucional da instituição junto aos hipossuficientes.
18. A DPU registrou, em memoriais, que não mais de 5% dos defensores estariam atualmente em teletrabalho, o que revela a tentativa de aderência do regime de trabalho de seus membros à efetiva missão constitucional que lhes cabe guardar. Porém, o texto da Resolução-CSDPU 101/2014 tem outro viés. A norma é tão elástica que autoriza percentual máximo de 50% de defensores públicos em teletrabalho (leitura do art. 1º-A, inc. V).
19. Portanto, se mantida a vigência dessa norma, nada impede que futura gestão autorize que até metade dos defensores públicos migre para o trabalho à distância. Essa possibilidade normativa, no meu sentir, claramente colide com a missão constitucional da DPU e, por esse motivo, se revela incompatível com as atribuições do órgão previstas no 4º da Lei Complementar 80/1994. Extraio apenas alguns exemplos (grifos acrescidos):

“Art. 4º São **funções institucionais** da Defensoria Pública, dentre outras:

I – **prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados**, em todos os graus;

II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, **visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos**;

(...)

IV – **prestar atendimento interdisciplinar**, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições;

(...)

X – **promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados**, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;



XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;

XIV – acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado;

(...)

XVII – atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais;”

20. Estou convicto, portanto, de que a presencialidade é elemento essencial subjacente à prestação efetiva da assistência jurídica pelos defensores públicos, e que qualquer regra elástica e permissiva que lhes afaste dessa missão normativa colide com o espírito constitucional e legal que norteia a organização da Defensoria Pública da União.
21. Ante o exposto, por não vislumbrar quaisquer elementos novos, fáticos ou normativos, capazes de infirmar os sólidos fundamentos da deliberação recorrida, elemento essencial à fase recursal, e em respeito à colegialidade das decisões e à estabilidade da jurisprudência desta Corte, dissinto dos eminentes pares e voto por que seja **negado provimento** ao pedido de reexame, mantendo-se na íntegra os termos do Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário, sem prejuízo das demais medidas acessórias tratadas pelo relator, como o indeferimento do ingresso nos autos da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais na qualidade de interessada.
 - 9.1. indeferir o pedido de ingresso nos autos da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef) na qualidade de interessada;
 - 9.2. conhecer do presente pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento;
 - 9.3. comunicar esta deliberação à recorrente, à Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público; e
 - 9.4. arquivar o presente processo.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de julho de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Quando da apreciação inicial destes autos, teci algumas considerações sobre o caso e, com as devidas vênias, propus encaminhamento distinto daquele oferecido pelo eminente Relator.

É que, com base no conjunto de elementos trazidos aos autos pela Defensoria Pública da União (DPU), detalhadamente analisados pela AudRecursos, fiquei convencido da necessidade de rever a decisão recorrida.

Primeiramente, restou demonstrado, inclusive no voto do Relator, que a representação era, de fato, improcedente, pois **não foi detectada nenhuma irregularidade** na concessão do teletrabalho no âmbito da DPU. Para maior clareza, reproduzo a conclusão da unidade especializada: “**não se constatou o uso abusivo do teletrabalho no âmbito da DPU, uma vez que é medida excepcional, autorizada pela autoridade máxima do órgão, tendo se limitado a menos de 3% do quadro de**



Defensores nos últimos dois anos”. Com isso, impõe-se **alterar a redação do item 9.1 do Acórdão 2.636/2019-Plenário para: “conhecer e considerar improcedente a presente representação”**.

Quanto ao item 9.2 da decisão, importa destacar que **não há qualquer vedação legal ao teletrabalho por parte dos membros da DPU**. Evidentemente, isso não dispensa o exercício de cautela por parte da Administração na gestão da modalidade de trabalho a distância, especialmente considerando a finalidade e o público-alvo da atuação da DPU.

No entanto, observo que **o órgão demonstrou a excepcionalidade e o rigor na concessão de teletrabalho**, conforme detalhado nos autos, **não havendo prejuízo à prestação de assistência jurídica gratuita** pela DPU. Além disso, nos termos da Resolução-CSDPU 101/2014, uma parte dos membros da DPU que podem requerer o trabalho a distância vivenciam situações que lhes permitiriam a remoção, independentemente do interesse da Administração, conforme arts. 36, inciso III, “a” e “b”, da Lei 8.112/1990.

Considerando as hipóteses previstas na Resolução-CSDPU 101/2014, **caso esses membros estivessem simplesmente afastados**, com respaldo em licença ou decisão judicial para acompanhar cônjuge ou por motivo de doença em familiar, **não estariam produzindo**, o que sobrecarregaria os demais e prejudicaria o atendimento dos cidadãos.

Registro que, conforme memoriais apresentados pela Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos Federais (ANADEF), dos 34 membros da DPU em regime de teletrabalho, catorze estão em curso de mestrado, doutorado ou pós-doutorado, seis por motivo de saúde, própria ou de familiar, atestado por perícia médica, outros catorze estão em situação que justificaria a licença para acompanhamento de cônjuge. Tal situação demonstra uma avaliação criteriosa da DPU na concessão do teletrabalho.

Além disso, destaco a informação de que **a produção dos membros da DPU em trabalho remoto é aproximadamente 30% maior** do que a média geral daqueles que permanecem fisicamente em suas unidades.

Cabe lembrar que a resolução combatida pelo acórdão do Tribunal resultou do exercício do legítimo poder normativo delegado pelo legislador nacional ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União (CSDPU), conforme Lei Complementar 80/1994, art. 10, I.

Além disso, **não há nos autos qualquer fundamento ou dado concreto que demonstre prejuízo às finalidades institucionais da DPU em decorrência da Resolução-CSDPU 101/2014**, de forma a justificar a determinação expedida no acórdão recorrido no sentido de sua revogação.

Também não vislumbro incompatibilidade entre os termos daquela norma e o teor do Decreto 11.072/2022 e da Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI 24, de 28/7/2023. De todo modo, é importante ressaltar que **o art. 134 da Constituição Federal assegura à DPU autonomia funcional e administrativa**.

Relembro que, ao apreciar auditoria operacional na Advocacia-Geral da União (AGU), no Banco Central do Brasil (BCB), na Controladoria-Geral da União (CGU), no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com o objetivo de avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD), com ênfase no acompanhamento e na avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo, este Plenário, por meio do Acórdão 1.197/2025, de minha relatoria, decidiu expedir recomendações com diretrizes que ressaltam que o teletrabalho é um instrumento de gestão e que, dessa forma, cabe à administração de cada órgão definir a modalidade de trabalho mais adequada para cada atividade, incluindo percentuais mínimos e máximos para cada regime, seja presencial, teletrabalho parcial ou total, com foco na obtenção de resultados.



Além disso, **o interesse da Administração não deve estar relacionado apenas à disponibilidade da mão-de-obra, mas, sim, aos resultados advindos da relação de trabalho.** Nessa mesma linha, ressaltei no voto condutor do Acórdão 2.564/2022 deste Plenário que **o regime de trabalho por aferição dos resultados é um importante instrumento de gestão administrativa.**

Assim, **entendo importante o alinhamento das premissas que norteiam as decisões deste Colegiado relacionadas a um mesmo tema,** que, no caso concreto, é a adoção do teletrabalho.

Desse modo, com fundamento nos pronunciamentos da AudRecursos e do Ministério Público junto ao TCU, defendo o **provimento integral do pedido de reexame.**

A proposta de deliberação ora oferecida pelo Relator incorpora esse entendimento, propondo, no entanto, incluir recomendação à DPU para que regulamente a possibilidade de teletrabalho no exterior, o que considero muito apropriado, em linha também com as preocupações externadas pelo Ministro Bruno Dantas.

Por fim, agradeço ao Ministro Augusto Nardes pela rica oportunidade de diálogo neste processo e por considerar as minhas contribuições sobre o caso.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

tagRedator
Redator

ACÓRDÃO Nº 1907/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.967/2019-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrente: Defensoria Pública da União (DPU).
4. Unidade Jurisdicionada: Defensoria Pública da União (DPU).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Débora Camila de Albuquerque Cursine (42.642/OAB-DF), entre outros, representando a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, na qual, na presente fase processual, aprecia-se pedido de reexame interposto pela Defensoria Pública da União contra o Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário;

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

- 9.1. indeferir o pedido de ingresso nos autos da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef) na qualidade de interessada;
- 9.2. conhecer do presente pedido de reexame, e, no mérito, dar-lhe provimento para:
 - 9.2.1. considerar improcedente a presente representação;
 - 9.2.2. tornar sem efeito os itens 9.1 a 9.3 do Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário;
- 9.3. recomendar à Defensoria Pública da União que adote as providências necessárias ao ajuste de redação da Resolução CSDPU 101/2014 ou normativo posterior que regulamente a matéria, de forma que fique clara a possibilidade e os limites de trabalho remoto de seus membros e servidores,



inclusive em atuações no exterior, tendo por exemplo as orientações definidas no Decreto 11.072/2022 c/c a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI 24/2023;

9.4. cientificar a recorrente, a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público do teor da presente deliberação, informando que o relatório e o voto podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1907-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro com voto vencido: Bruno Dantas (Revisor).

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

(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-005.597/2022-6

Natureza: Embargos de Declaração (em Pedido de Reexame em Auditoria)

Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

Embargante: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. AUDITORIA. EXECUÇÃO INDIRETA DE OBRAS DE ENGENHARIA PELO REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA. OBRIGATORIEDADE LEGAL DE APROVAÇÃO DO PROJETO BÁSICO COMPLETO APRESENTADO PELO CONTRATADO ANTES DO INÍCIO DA EXECUÇÃO DAS OBRAS. CIÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Examinam-se embargos de declaração opostos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em face do Acórdão 1.563/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, que negou provimento a pedido de reexame interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus.

2. Este processo trata de auditoria realizada com o objetivo de avaliar os procedimentos utilizados pela autarquia para a análise e aprovação de projetos básicos e executivos elaborados no âmbito de contratações integradas. Por meio do acórdão original, este Tribunal decidiu tomar a providência a seguir transcrita, que foi o motivo da impugnação do Dnit por meio do pedido de reexame:

“9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que, na execução indireta de obras de engenharia pelo regime de contratação integrada, o início da execução das obras sem a prévia aprovação pela autoridade competente do projeto básico completo apresentado pelo contratado infringe o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021;”

3. A seguir, transcrevo trecho do meu voto que fundamentou a deliberação embargada:

“7. De fato, deve ser rejeitada a alegação de que, para as contratações integradas, a lei permite que o projeto básico seja realizado em parcelas. Na realidade, a Lei 14.133/2021 exige que o projeto básico seja elaborado de forma integral pelo contratado e aprovado pela Administração antes do início da execução da obra ou serviço, e não de maneira parcelada ou faseada.

8. O art. 46, § 3º, da aludida lei determina expressamente que, ‘na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração’, o que pressupõe a apresentação de projeto básico único e completo, sendo submetidos à aprovação com todos seus elementos. Não há indicação alguma de que poderia haver divisão em etapas.

9. Neste ponto, é essencial deixar claro que, conforme o disposto no art. 46, § 6º, da mesma Lei 14.133/2021, a possibilidade de fracionamento está restrita apenas à execução física das etapas da obra, uma vez que a realização de cada fase depende da finalização e aprovação das anteriores.

10. Além do texto legal, há de se ponderar também que o parcelamento do projeto básico pode gerar riscos à Administração. Pode haver, por exemplo, ausência de uma visão completa do empreendimento, dificuldades no controle e na fiscalização, possibilidade de soluções inadequadas para etapas futuras, risco de interrupção das obras, rejeição de métodos apresentados posteriormente e até mesmo disputas contratuais (como bem explica o item 4.4.1.3 do Manual de Licitações e Contratos, que pode ser acessado pelo endereço <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-4-1-3-contratacao-integrada/>).

11. Vale destacar ainda que, no regime de contratação integrada, ao contrário do que previa a antiga Lei 8.666/1993, a Lei 14.133/2021 não admite que o projeto executivo seja desenvolvido ao mesmo tempo da execução da obra. Isso reforça a necessidade de um planejamento prévio e completo antes do início dos trabalhos.

12. Por fim, ressalto a observação da unidade técnica quanto ao Acórdão 952/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, proferido no mesmo sentido da deliberação recorrida, em que se reafirmou a importância da elaboração integral e prévia do projeto básico, para evitar incompatibilidades entre as obras e os parâmetros estabelecidos no anteprojeto e no edital de licitação. Uma informação fulcral dessa decisão que cabe ser mencionada é que o fracionamento do projeto básico não trouxe benefícios para a velocidade da execução dos cronogramas físicos e financeiros, sendo, na verdade, uma abordagem ineficaz que gerou muitos desperdícios.

13. A AudRecursos indicou ainda, como consequência indesejada de um projeto básico incompleto, a possibilidade de ocorrência do denominado ‘jogo de cronograma’, em que o contratado executa prioritariamente as parcelas mais lucrativas do projeto, deixando de lado as etapas mais complexas e onerosas.”

4. O Dnit afirma que houve omissão do acórdão embargado por não ter delimitado expressamente os efeitos temporais da orientação, o que, segundo a entidade, compromete a segurança jurídica dos gestores e da Administração. Além disso, defende que o ordenamento jurídico veda a retroatividade de novas interpretações de normas quando possam surpreender situações válidas preexistentes.

5. Para amparar suas afirmações, apresenta o que acredita ser um precedente favorável ao seu posicionamento. Entende que, considerando a importância de estabelecer limites para os efeitos no tempo, o TCU analisou a matéria no Acórdão 3.105/2013-TCU-Plenário, em resposta à consulta do Ministro dos Transportes sobre o impacto da aplicação do Acórdão 2.819/2011-TCU-Plenário em contratos firmados antes da sua divulgação. Dessa forma, de acordo com o embargante, diante dos potenciais prejuízos associados à suspensão desses compromissos contratuais, foi reconhecido que a anulação dos acordos ainda em vigor poderia ocasionar sérias consequências para o interesse coletivo, tornando inadequada a simples rescisão.

6. Sustenta que, no caso do presente processo, a aplicação integral do Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, abrangendo contratos firmados antes de sua divulgação, poderia comprometer o andamento das obras, gerando atrasos no cronograma e a perda de serviços já realizados, uma vez que exigiria a interrupção de atividades em curso. Com base nesses fundamentos, acredita que se deva buscar solução mais equitativa, ressaltando que os ajustes necessários deveriam ser implementados com cautela, restringindo-se àqueles considerados essenciais para assegurar a continuidade eficiente dos trabalhos.

7. Diante de suas alegações, pede o acolhimento dos embargos, para que seja suprida a omissão apontada, esclarecendo-se que a determinação contida no item 9.1 do Acórdão nº 2.507/2024-TCU-Plenário somente produzirá efeitos para contratos futuros. Subsidiariamente, requer que seja fixado prazo razoável de transição.

É o Relatório.

VOTO

Examinam-se embargos de declaração opostos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em face do Acórdão 1.563/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, que negou provimento a pedido de reexame interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus.



2. Este processo trata de auditoria realizada com o objetivo de avaliar os procedimentos utilizados pela autarquia para a análise e aprovação de projetos básicos e executivos elaborados no âmbito de contratações integradas. Por meio do acórdão original, este Tribunal decidiu tomar a providência a seguir transcrita, que foi o motivo da impugnação do Dnit por meio do pedido de reexame:

“9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que, na execução indireta de obras de engenharia pelo regime de contratação integrada, o início da execução das obras sem a prévia aprovação pela autoridade competente do projeto básico completo apresentado pelo contratado infringe o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021;”

3. O Dnit afirma que houve omissão do acórdão embargado por não ter delimitado expressamente os efeitos temporais da orientação, o que, segundo a entidade, compromete a segurança jurídica dos gestores e da Administração. Além disso, defende que o ordenamento jurídico veda a retroatividade de novas interpretações de normas quando possam surpreender situações válidas preexistentes.

4. Para amparar suas afirmações, apresenta o que acredita ser um precedente favorável ao seu posicionamento. Entende que, no Acórdão 3.105/2013-TCU-Plenário, o TCU considerou a importância de estabelecer limites para os efeitos no tempo ao responder à consulta do Ministro dos Transportes sobre o impacto da aplicação do Acórdão 2.819/2011-TCU-Plenário em contratos firmados antes da sua divulgação. De acordo com o embargante, diante dos potenciais prejuízos associados à suspensão desses compromissos contratuais, foi reconhecido que a anulação dos acordos ainda em vigor poderia ocasionar sérias consequências para o interesse coletivo, tornando inadequada a simples rescisão.

5. Sustenta que, no caso do presente processo, a aplicação integral do Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, abrangendo contratos firmados antes de sua divulgação, poderia comprometer o andamento das obras, gerando atrasos no cronograma e a perda de serviços já realizados, uma vez que exigiria a interrupção de atividades em curso. Com base nesses fundamentos, acredita que se deva buscar solução mais equitativa, ressaltando que os ajustes necessários deveriam ser implementados com cautela, restringindo-se àqueles considerados essenciais para assegurar a continuidade eficiente dos trabalhos.

6. Diante de suas alegações, pede o acolhimento dos embargos, para que seja suprida a omissão apontada, esclarecendo-se que a determinação contida no item 9.1 do Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário somente produzirá efeitos para contratos futuros. Subsidiariamente, requer que seja fixado prazo razoável de transição.

7. Quanto à admissibilidade, penso que este Tribunal deve conhecer dos embargos, visto que cumprem os requisitos legais aplicáveis.

8. Acerca do mérito dos embargos, antes de tudo, é indispensável deixar assente que a omissão corrigível por meio desse instrumento impugnatório é basicamente a que decorre do não enfrentamento de todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, ao menos em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador.

9. Esse não é o caso da peça impugnatória em análise. O embargante aduz alegação que não foi arguida anteriormente e que tampouco era de abordagem obrigatória por esta Corte. Desse modo, de antemão, me manifesto pela rejeição dos embargos em discussão. Todavia, por considerar oportuno,



passo a apresentar alguns comentários a respeito da natureza da decisão impugnada, bem como de sua eficácia.

10. Para melhor entendimento da questão, é interessante compreender o conceito de “ciência”, conforme a Resolução TCU 315/2020. Estes são os dispositivos da norma que são relevantes para o presente exame:

“Art. 2º Para efeito desta resolução, considera-se: (...)

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; (...)

Art. 9º As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

I - a repetição de irregularidade; ou

II - a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, for suficiente avisar o destinatário.”

11. Como visto, de forma geral, quando não é mais possível determinar a correção das irregularidades constatadas ou mesmo remover seus efeitos, é expedida ciência ao jurisdicionado para que, doravante, não mais se repita a ocorrência. Assim, a compreensão deste Tribunal acerca da matéria é informada ao jurisdicionado e passa também a ser de conhecimento de todos. Por consequência, na hipótese de determinado agente praticar ato contrário a essa interpretação, estará sujeito às sanções previstas na legislação, não podendo alegar seu desconhecimento.

12. No presente processo, por intermédio do Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, o TCU decidiu dar ciência ao Dnit de seu entendimento de que, na execução indireta de obras de engenharia pelo regime de contratação integrada, o início da execução das obras deve ocorrer somente com a prévia aprovação pela autoridade competente do projeto básico completo apresentado pelo contratado.

13. O Dnit tomou conhecimento dessa decisão em 3/12/2024 (peça 101). Com o efeito suspensivo atribuído ao pedido de reexame, que foi interposto tempestivamente pela autarquia em 16/12/2024 (peça 105), e com a posterior oposição dos embargos em análise, que estão sendo conhecidos, a referida ciência voltará a ser plenamente exigível com a notificação da entidade a respeito da rejeição dos embargos, caso o Colegiado acolha o voto deste relator. Então, em princípio, o item do acórdão em discussão apenas seria efetivamente aplicável com seu trânsito em julgado.

14. Por fim reitero que a “ciência” em questão teve como objeto o entendimento desta Corte quanto ao art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, XXV, da Lei 14.133/2021 e que não houve mudança de jurisprudência anteriormente estabelecida.

15. Diante do exposto, e feitos esses breves esclarecimentos, entendo este Tribunal deve rejeitar os embargos de declaração oposto pelo Dnit em face do Acórdão 1.563/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria.

Assim, voto para que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.



ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1908/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-005.597/2022-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Pedido de Reexame em Auditoria)
3. Embargante: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Jonas Cecílio (14344/OAB-DF), Nara Regina da Matta Machado (65666/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em face do Acórdão 1.563/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, que negou provimento a pedido de reexame interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em face do Acórdão 1.563/2025-TCU-Plenário para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar o embargante a respeito deste acórdão.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1908-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC-013.701/2019-3

Apensos: TC-015.307/2023-9 e TC-023.089/2023-7

Natureza: Embargos de Declaração (em Representação)

Unidades: Banco do Brasil Banco de Investimento S.A., Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), Financiadora de Estudos e Projetos, Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes), Fundação dos Economistas Federais (Funcef), Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), Postalís – Instituto de Previdência Complementar e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

Embargantes: Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB-BI)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELATIVAS ÀS ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. RELACIONADAS COM INVESTIMENTOS NO FIP BRASIL DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (FIP BGC). DETERMINAÇÃO PARA A INSTAURAÇÃO DE TCES. PEDIDO DE DISPENSA DO CUMPRIMENTO DO COMANDO PELA PREVI. INDEFERIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. ALTERAÇÃO, DE OFÍCIO, DO ACÓRDÃO EMBARGADO. INSUBSISTÊNCIA DA DETERMINAÇÃO PARA A INSTAURAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Neste processo de representação, examinam-se embargos de declaração apresentados pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e pelo Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB-BI), em face do Acórdão 2.236/2022, corrigido por meio do Acórdão 2.453/2022, e do Acórdão 356/2023, todos do Plenário e de minha relatoria. Também será apreciado pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ).

2. Transcrevo, a seguir, a instrução da AudBancos (peça 201), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 202 e 203):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público da União, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Fundação dos Economistas Federais (Funcef), na Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), na Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), no BB Banco de Investimentos S.A. (BB-BI), na Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), relacionadas a investimentos realizados por essas entidades no FIP Brasil de Governança Corporativa (FIP BGC), conforme consta do Ofício 8036/2018 – MPF/PRDF/FT-GREENFIELD (peça 1). Anexo à peça 1, em seus itens não-digitalizáveis, está o Procedimento*



Investigatório Criminal (PIC) 1.16.000.002897/2018-28, que serve como base para esta representação.

HISTÓRICO

2. *Em 31 de outubro de 2018, o Procurador da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes enviou a esta Corte de Contas o Ofício 8036/2018 – MPF/PRDF/FT-GREENFIELD (peça 1), em que requer que o Tribunal apure eventual prejuízo sofrido pelo BNDESPar e pelos fundos de pensão em decorrência dos investimentos realizados no FIP Brasil Governança Corporativa e no FIP Óleo e Gás (este último tratado no TC 013.702/2019-0).*
3. *Tendo tido acesso a relatórios de auditoria da Funcef, como o PA GEAUD 011/18 e o PA GEAUD 047/17, o procurador entendeu que havia suficientes indícios de irregularidades nos investimentos dos referidos FIP. Nesse sentido, no Procedimento Investigatório Criminal encaminhado, sob nº 1.16.000.002897/2018-28, houve breve descrição dos indícios de irregularidades e posterior emissão de Ofícios a diversas partes envolvidas, para a requisição de mais informações, e a outros órgãos da rede de controle, como este Tribunal, para que promovessem a apuração dos fatos dentro de sua competência.*
4. *Quando o presente processo foi autuado nesta Unidade Técnica, em 7 de junho de 2019, as investigações do Ministério Público Federal (MPF) já haviam avançado. Desse modo, a Unidade Técnica, considerando a autorização judicial para compartilhamento de informações dos processos conforme amplamente divulgado pela mídia, entrou em contato com a Força-Tarefa Greenfield para obter esclarecimentos acerca do estágio das investigações.*
5. *Ato contínuo e em face da autorização prévia da Justiça, o Procurador Henrique de Sá Valadão Lopes encaminhou a esta Unidade Técnica a documentação juntada pelo MPF após a representação inicial, de modo a auxiliar na apuração dos fatos. Destarte, não foram necessárias diligências adicionais por parte deste Tribunal, uma vez que a documentação suplementar recebida foi suficiente para se analisar os fatos e chegar a uma conclusão – ainda que preliminar – sobre a questão.*
6. *Em apertada síntese, a instrução na peça 26 propôs o conhecimento da presente representação, converter o processo em Tomada de Contas Especial em decorrência das irregularidades causadoras de dano ao Erário detectadas, realizando desde já a citação dos responsáveis para que apresentassem alegações de defesa.*
7. *O Ministro-Relator, em Despacho acostado aos autos (peça 30), determinou a restituição dos autos à SecexFinanças, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, para a reinstrução do processo, em atenção às considerações postas no referido despacho. A proposta de encaminhamento necessitaria de aperfeiçoamentos para corrigir algumas incoerências.*
8. *Foi realizada nova instrução na peça 32, concluída, em síntese, com a seguinte proposta, acatada no âmbito da então SecexFinanças (peças 33 e 34): conhecer da representação e considerá-la procedente, determinar à Fundação dos Economistas Federais (Funcef), à Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), à Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes), ao BB Banco de Investimentos S.A. (BB-BI) e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) a instauração de Tomada de Contas Especial.*
9. *O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) se manifestou de acordo com o encaminhamento proposto pela SecexFinanças (peça 36).*
10. *Foi prolatado pelo Plenário do TCU o Acórdão 2236/2022 que determinou às entidades citadas acima, excetuando-se a Finep, que ‘instauem, processem e enviem ao TCU tomadas*

de contas especiais com vistas a apurar as irregularidades ocorridas na aplicação de recursos financeiros da respectiva entidade fechada de previdência complementar pelo Fundo de Investimento em Participações Brasil de Governança Corporativa (FIP BGC)'.

11. *Na peça 46 foi efetuada proposta de correção de erro material no Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, proposta que obteve concordância no âmbito da SecexFinanças (peças 47 e 48). Na peça 49 o MPTCU se manifestou de acordo com o encaminhamento sugerido.*
12. *A Funcef solicitou o ingresso no processo como interessada (peça 57).*
13. *A Fapes ingressou com embargos de declaração em face do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário (peças 69 a 72).*
14. *Por meio do Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário (peça 75) foi apostilado o item 1.8 do Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário incluindo determinação à Finep e corrigindo a redação 'no prazo de 120 (noventa) dias' para 'no prazo de 120 dias' e, em corroboração ao despacho proferido pelo Ministro-Relator na peça 54, concedeu às entidades destinatárias das determinações e aos respectivos representantes acesso às peças dos autos, incluindo-se as peças sigilosas produzidas até a prolação da deliberação, excetuando-se as peças 4 a 25.*
15. *O BB-BI ingressou com embargos de declaração em face do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário (peça 79).*
16. *Na peça 82 o Ministro Relator exarou despacho conhecendo dos embargos de declaração opostos pela Fapes (peças 69 a 72) e pelo BB Banco de Investimentos S.A. (peça 79) e determinando o envio dos autos à então SecexFinanças para o exame de seu mérito, bem como para manifestação a respeito do pedido da Funcef para sua habilitação no processo como interessada na peça 57.*
17. *Na peça 105, o BB-BI, diante da prolação do Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário, que retificou o Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário, apresentou documento ratificando todos os termos de seus Embargos de Declaração anteriores e complementando-os com novos argumentos.*
18. *Na peça 111, o BB-BI, vislumbrando a necessidade de ressaltar que os valores por ele investidos na operação questionada não são recursos públicos, o que o diferenciaria das demais unidades jurisdicionadas no processo e seria suficiente para afastar a hipótese de instauração de TCE, apresentou informações complementares visando esclarecer como são realizados os acompanhamentos dos seus investimentos e desinvestimentos.*
19. *Por meio do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário (peça 128) o TCU concedeu prazo adicional de sessenta dias à Funcef, à Petros, à Previ, ao BB-BI, à Fapes e à Finep para cumprimento do Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022 - TCU – Plenário, orientou a AudBancos para, em instrução consolidada, apresentar proposta ao Ministro-Relator acerca dos pedidos de acesso às peças sigilosas, verificando-se a possibilidade de extensão a todas as entidades incluídas no processo, e comunicou à Funcef, à Petros, à Previ, ao BB-BI, à Fapes e à Finep a prolação do Acórdão, destacando o caráter improrrogável do novo prazo para cumprimento da deliberação.*
20. *A Fapes ingressou com embargos de declaração em face do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário (peça 144).*
21. *Na peça 154 o Ministro Relator, ao tratar dos embargos de declaração opostos pela Fapes (peças 69 a 72) e pelo BB Banco de Investimentos S.A. (peça 79) em face do Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário e dos embargos de declaração opostos pela Fapes em face do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário (peça 144) exarou despacho, conhecendo dos embargos de*

declaração e determinando o envio dos autos à AudBancos para o exame de seu mérito, bem como para manifestação sobre a petição da Previ nas peças 151 a 152.

22. *Na peça 160, o Ministro Relator, acolhendo proposta da AudBancos na peça 159, concedeu acesso à Previ às peças do processo, inclusive às peças sigilosas, concedeu acesso ao BB - BI aos autos a partir da peça 148 (inclusive), incluindo-se as peças sigilosas, com exceção das peças 151 e 152, e estendeu o acesso às demais unidades jurisdicionadas, incluindo-se as peças sigilosas, com exceção das peças 151 e 152.*
23. *A BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e a BP Venture Capital Ltda. apresentaram pedido para serem habilitadas no processo, nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU (peças 173 a 180).*
24. *Na peça 181 a AudBancos propôs negar o pedido de habilitação da BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e da BP Venture Capital Ltda.*
25. *Na peça 185 o Ministro Relator exarou despacho conhecendo da solicitação da BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e da BP Venture Capital Ltda., indeferindo seus pedidos de habilitação como interessadas no processo, e encaminhando o processo à AudBancos para a adoção das medidas cabíveis em decorrência do Despacho, bem como para cumprimento do despacho exarado na peça 154 (exame de mérito de embargos de declaração da Fapes e petição da Previ).*
26. *Nas peças 197 a 200 a BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e a BP Venture Capital Ltda. apresentam nova manifestação requerendo a reconsideração das conclusões lançadas nos Acórdãos 2236/2022-TCU-Plenário e 2453/2022-TCU-Plenário diante dos fatos novos consubstanciados nas análises contidas nos Acórdãos de Relação 8435/2024-TCU-Segunda Câmara e 179/2024-TCU-Primeira Câmara.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

27. *Nos termos do art. 287 do Regimento Interno do TCU (RITCU), são cabíveis embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal, devendo ser opostos pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, com indicação do ponto obscuro, contraditório ou omissos, conforme previsto no § 1º do art. 287 do RITCU.*
28. *Nas peças 82 e 154 o Ministro Relator já conheceu dos embargos de declaração interpostos pela Fapes (peças 69 a 72) e pelo BB Banco de Investimentos S.A. (peça 79) em face do Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário, entendendo que eles cumpriram os requisitos legais e regimentais, como tempestividade, interesse, legitimidade, além de terem indicado, no acórdão questionado, quais seriam os pontos alegadamente contraditórios, obscuros e omissos.*
29. *Na peça 154 o Ministro Relator conheceu também dos embargos de declaração interpostos pela Fapes em face do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário (peça 144), entendendo que eles cumpriram os requisitos legais e regimentais, como tempestividade, interesse, legitimidade, além de terem indicado supostos pontos contraditórios, omissos e obscuros no acórdão questionado.*

EXAME TÉCNICO

30. *A seguir serão relacionados os embargos de declaração interpostos, apresentando-se um resumo dos argumentos levantados pelo embargante e a análise de mérito.*

Embargos de declaração da Fapes nas peças 69 a 72 em face do Acórdão 2236/2022 – Plenário –

Resumo dos argumentos apresentados

31. *Teria havido omissão em analisar a possibilidade de ocorrência de prescrição em decorrência de posteriormente ao Acórdão 2236/2022 – Plenário ter ocorrido a edição da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, que disciplina o reconhecimento da prescrição nos processos do TCU.*
32. *Teria havido omissão em analisar as peculiaridades da Fapes ao estabelecer o prazo para a instauração de TCE idêntico ao prazo estabelecido para outras entidades.*
33. *A Fapes produziu documento que pode servir como um cumprimento mesmo que parcial da determinação do TCU, sendo cabível a partir da juntada desse documento, 'Relatório Investigação VF Ajustada' (juntado em 1º/11/2022), a conversão imediata deste processo em tomada de contas especial, sem a necessidade de que a TCE seja instaurada pela embargante, a exemplo do que ocorreu no Acórdão 521/2022-TCU-Plenário.*
34. *O fundamento da decisão embargada, consubstanciado na instrução da unidade técnica, teria sido omissa em considerar as peculiaridades das entidades, pois a Fapes, em face de sua natureza privada, não executa o processamento de tomada de contas especial, algo distante da realidade e cultura institucional da Fapes e que demandaria treinamento e especialização.*
35. *A decisão de se formar diversas tomadas de contas especial para tratar do mesmo objeto por diversas entidades poderia ser mais bem otimizada em apenas uma tomada de contas especial. Caso seja mantida a decisão de se determinar à Fapes a instauração de TCE, seria necessário prorrogar o prazo para ao menos 180 dias após a notificação da decisão que julgar os embargos.*
36. *Teria havido omissão do TCU em se manifestar sobre os reflexos da particularidade da situação da Fapes de o investimento ter sido aprovado sem anuência da Fapes, que se absteve na votação, conforme item 77 do relatório na peça 32.*
37. *Seria essencial que houvesse ponderação em relação ao caso peculiar da Fapes levando em conta os arts. 20 a 22 do Decreto-Lei 4.567/1942, devendo as decisões administrativas atentarem para a realidade e fugir de interpretação abstrata que nem sempre retrata a dinâmica dos fatos da vida.*
38. *Diante de várias estratégias jurídicas que a Fapes poderia utilizar, sejam judiciais, sejam administrativas, para a tomada de decisão relativa a ações de reparação de prejuízo, haveria necessidade de se avaliar modificações de Lei de Improbidade, precedentes do STF sobre a prescrição, decisões judiciais que se relacionam ao tema, entre outras questões administrativas que poderiam influenciar a tomada de decisão, eis que medidas judiciais e administrativas como essas envolvem riscos e despesas com contratações, custas e sucumbência e o próprio início de uma TCE pela Fapes pode colocá-la no polo passivo de demandas judiciais contrárias ao procedimento, carecendo a decisão pela determinação à Fapes de instauração de tomada de contas especial de amadurecimento quanto a seus custos, riscos e possíveis benefícios.*
39. *As determinações à Fapes, que contam com prazo exíguo para cumprimento, poderiam vir a gerar mais prejuízos do que benefícios à entidade, além da possibilidade de sanção aos atuais gestores caso haja falha no cumprimento da determinação, fatos que conduziram ao ingresso com os embargos de declaração para que a Fapes participe na construção dessa decisão que afeta a embargante.*
40. *Em muitos casos seria difícil a apuração e identificação de quebra de dever de diligência e lealdade em condutas como as que estão em apuração neste processo, que não possui um objeto trivial, com ações relacionadas a uma obrigação de meio e não obrigação de um fim*

específico, pois mesmo com todos os cuidados alguns investimentos podem não ‘performar’ como esperado.

41. Quanto ao ingresso judicial, haveria necessidade de que se configurasse como ato doloso de improbidade para a ação de improbidade e, em ação de reparação, o risco sucumbencial seria alto, o que poderia trazer ainda mais consequências negativas aos cofres da embargante.
42. As responsabilidades e condutas neste tipo de caso poderiam ser de difícil tratamento em um processo de responsabilização em TCE, ligadas a possível culpa em face de excesso de otimismo diante de cenários, com dificuldade de comprovação de ato doloso. Ademais, não sendo ato doloso de improbidade, não haveria possibilidade de ingresso com ação de improbidade administrativa, nem mesmo seria hipótese de imprescritibilidade, na linha do tema 899 de Repercussão Geral do STF.
43. Haveria ainda a possibilidade de ter ocorrido a prescrição ordinária e a prescrição intercorrente, o que precisaria ser mais bem delineada pelo TCU antes do eventual início da tomada de contas especial, levando em conta a Lei 9.873/1999.
44. Apesar da existência do princípio da independência das instâncias cível, criminal e administrativa, teria havido omissão quanto às possíveis consequências do julgamento ocorrido no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no processo 1017273-09.2020.4.01.0000, que cuidou de procedimentos de investigação da Operação Greenfield.
45. Solicita-se que, em atenção ao princípio da busca da verdade material, todas as considerações – argumentos e documentos – sejam examinados pelo TCU.

Embargos de declaração da Fapes nas peças 69 a 72 – Análise dos argumentos apresentados

46. Ressalta-se que insurgência quanto ao conteúdo de determinações do TCU e a intenção de rediscutir o mérito da decisão não caracterizam omissão do acórdão. As omissões que podem ser objeto de embargos de declaração são aquelas relativas à ausência de manifestação do TCU em relação a questão suscitada pelas partes no processo ou a matéria que deveria ter sido analisada de ofício.
47. O Acórdão 2236/2022 – Plenário foi prolatado na sessão de 5/10/2022. Não era possível esse acórdão analisar uma norma editada posteriormente. Como a Resolução TCU 344 foi editada em 11/10/2022, não há omissão em tal resolução não ter sido analisada no acórdão. Contudo, embora não tenha havido omissão no acórdão sobre esse tema, analisa-se ao final desta instrução a eventual ocorrência de prescrição, haja vista tratar-se de matéria de ordem pública.
48. Insurgência da Fapes quanto a prazo que lhe foi concedido para cumprimento de determinação do TCU ou quanto à determinação em si trata-se de intenção de rediscussão do mérito, não sendo cabível em sede de embargos de declaração.
49. A existência de documentos no processo que poderiam eventualmente compor um processo de tomada de contas especial não obrigam o TCU a converter um processo em tomada de contas especial.
50. A alegação de que não teriam sido consideradas peculiaridades da Fapes, em face de sua natureza privada, ou de o investimento ter sido aprovado sem anuência da Fapes, ou de outras peculiaridades, caracteriza insurgência da entidade contra o teor da determinação e intenção de rediscussão do mérito, não sendo cabível em sede de embargos de declaração.
51. Também a insurgência da Fapes em relação a supostamente o TCU não ter avaliado ‘modificações de Lei de Improbidade, precedentes do STF sobre a prescrição, decisões judiciais que se relacionam ao tema, entre outras questões administrativas...’ trata-se de

intenção de rediscussão do mérito, não sendo cabível em sede de embargos de declaração. De todo modo, não tendo na alegação sido especificado quais seriam as modificações, os precedentes, as decisões judiciais e as questões administrativas, a alegação deve ser desconsiderada.

52. *No que se refere à menção à ‘omissão quanto às possíveis consequências do julgamento ocorrido no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, do processo 1017273-09.2020.4.01.0000, que cuidou de procedimentos de investigação da Operação Greenfield’, trata-se de intenção de rediscussão do mérito, não sendo cabível em sede de embargos de declaração. Ademais, verifica-se que a Fapes não informa qual a decisão que teria sido adotada no processo mencionado. Exceto no caso de decisão penal que tenha se pronunciado sobre a existência do fato ou sobre sua autoria, tal decisão não vincula o TCU, ante o princípio da independência das instâncias.*
53. *O uso de outras estratégias jurídicas pela Fapes para obter a reparação de prejuízo é matéria de avaliação da Fapes, estando a Fapes obrigada a instaurar tomada de conta especial em cumprimento à determinação do TCU.*
54. *A apuração da irregularidade e a identificação dos responsáveis, bem como a eventual existência de prescrição, devem ser analisadas no âmbito da TCE a ser instaurada pela Fapes e enviada ao TCU.*
55. *Considera-se que a Fapes não demonstrou a existência de obscuridade, omissão ou contradição no Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário, devendo ser rejeitados os embargos de declaração.*

**Embargos de declaração do BB-BI nas peças 79, 105 e 111 em face do Acórdão 2236/2022 – Plenário –
Resumo dos argumentos apresentados**

56. *O BB Banco de Investimentos S.A. (BB-BI) manifesta insurgência quanto ao fato de não ter sido demandado para colaborar com a instrução do processo, o que ofenderia os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e do devido processo legal. O BB-BI foi surpreendido com o Acórdão 2236/2022 – TCU – Plenário, que conheceu de representação aberta em face dele, constatou existência de irregularidades em suas condutas e expediu determinações, sem que ao menos o BB-BI tivesse se manifestado sobre os fatos, eis que não foram realizadas diligências ao BB-BI. A entidade somente teve conhecimento do presente processo após a prolação do mencionado acórdão.*
57. *A partir de documentos cujo conteúdo é desconhecido pelo BB-BI, foi determinada a instauração de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) no âmbito das entidades envolvidas nos investimentos, contudo, mesmo na hipótese de existência de irregularidades, o BB-BI não se sujeita ao procedimento da TCE. Não caberia a determinação ao BB-BI de apuração de indícios de irregularidade mediante TCE, a determinação deveria ser para apuração de acordo com as normas de direito privado que o regem.*
58. *Indícios de irregularidade apurados sem o estabelecimento de contraditório e sem comprovação de que ocorreu prejuízo ao erário não poderiam ser considerados irregularidades, nem resultar em determinação para apuração de responsáveis.*
59. *Não teria havido individualização das condutas dos cotistas do FIP BCG, em especial do BB-BI, que, diferentemente das outras unidades jurisdicionadas no processo, não é entidade fechada de previdência complementar. Não teria havido a descrição das eventuais irregularidades atribuídas ao BB-BI.*
60. *Também não teria havido análise pormenorizada a respeito da tomada de decisão, por parte dos administradores da BB-BI, considerando as perspectivas para o mercado financeiro*

vigentes e as normas legais e regulamentares observadas na época dos fatos, o que poderia afastar as conclusões sobre a existência de irregularidades

61. *Mostrar-se-ia contraditória a decisão que faz menção apenas a relatórios da Funcef e à apuração relacionada às entidades privadas de previdência complementar, mas, ao final, decide por igualar as condutas e penalizar a todos, inclusive o BB-BI, de forma idêntica, sem que a situação do BB-BI tenha sido analisada.*
62. *A determinação para o BB-BI instaurar TCE seria obscura e contraditória por não esclarecer os motivos para a abertura de procedimento que não é utilizado pelo BB-BI.*
63. *A simples existência de prejuízos em um investimento e/ou desinvestimento não pode ser vista como prática de irregularidades.*
64. *É característico em investimentos em Fundos de Investimento em Participações, como o FIP BGC, que o investidor tenha uma visão de portfólio e não somente dos ativos investidos individualmente, o que não foi considerado na Instrução ou no Acórdão.*
65. *Nesse sentido, de forma exemplificativa, informa-se que o FIP BGC teria investido, também, em outras três empresas, sendo elas: Hortigil Hortifruti S.A., com retorno nominal de 22,48% a.a.; Abril Educação S.A., com retorno nominal de 32,44% a.a. e All Park Empreendimentos Participações e Serviços S.A. – Estapar, com retorno nominal de 1,59% a.a. Assim, o retorno nominal do FIP BGC, que já foi liquidado, foi de 8,37% a.a. Por não ter considerado essas questões o Acórdão 2236/2022 – TCU – Plenário incorreu no vício da omissão.*
66. *Não há qualquer reflexão ou esclarecimento sobre a existência de recursos públicos envolvidos no investimento e/ou no desinvestimento feito no FIP BGC. O BB-BI é uma empresa privada, subsidiária integral do Banco do Brasil e, em regra, os recursos por ela investidos não são públicos, são recursos provados. A inexistência de recursos públicos afasta a obrigatoriedade de instauração de TCE, como já decidiu o Tribunal Federal da 1ª Região no julgamento da apelação cível 0010847-32.2010.4.01.3400/DF.*
67. *O art. 5º, caput, da Instrução Normativa – TCU 71, de 28/11/2012, traz como pressuposto para a instauração de TCE a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário.*
68. *Não se contesta à sujeição do Banco do Brasil ou mesmo do BB-BI à fiscalização dessa Corte de Contas e sua obrigação de responder às TCEs eventualmente instauradas com base no art. 47 da Lei 8.443/927, mas há obscuridade na decisão que determina que o BB-BI instaure TCE no caso de práticas internas que se relacionam à sua atividade tipicamente privada, de banco de investimento, sendo ausente qualquer dano ao erário.*
69. *O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento dos Mandados de Segurança (MS) 23.6278 e 23.8759, impetrados pelo Banco do Brasil, já decidiu que a tomada de contas especial não se aplica ao Banco do Brasil em relação a seus bens e direitos, pois estes não são públicos e, no que tange à apuração e saneamento de irregularidades praticadas por empregados do Banco, que o procedimento de TCE previsto na IN TCU 71/2012 é inadequado. A posição do STF foi ratificada no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.220.058/DF.*
70. *Mostra-se contrário ao interesse público impor ao BB e ao BB-BI obrigações dispendiosas decorrentes de instauração de TCE para irregularidades envolvendo recursos próprios do Banco, o envio sistemático dessas TCEs ao TCU, o acompanhamento dos respectivos processos no TCU, a administração de sobreposições e contradições entre resultados obtidos*

em sede de ações judiciais movidas e das TCEs em trâmite no TCU etc.

71. *O BB Banco de Investimentos requer que seja excluída a determinação a ele direcionada constante no item 1.8 (e seus subitens) do Acórdão 2236/2022, ou subsidiariamente, que seja reconhecida a regularidade de o BB-BI avaliar os eventuais prejuízos verificados no exercício de sua atividade fim, e, se for o caso, adotar as medidas cabíveis de acordo com os seus procedimentos internos, próprios e pertinentes a qualquer empresa que exerce atividade econômica em regime de competição e que se sujeita às normas de direito privado, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (CF, art. 173, §1º, inciso II).*
72. *Na peça 105 o BB-BI ratifica os embargos apresentados na peça 79 e se compromete a encaminhar documento para demonstrar a maneira como são realizados os acompanhamentos dos investimentos.*
73. *Na peça 111 o BB-BI apresenta informações complementares visando esclarecer como são realizados os acompanhamentos dos seus investimentos e desinvestimentos, detalhando o caso do FIP BGC, e ressalta que os valores por ele investidos no FIP BGC não são recursos públicos, o que o diferencia das demais unidades jurisdicionadas no processo e seria suficiente para afastar a hipótese de instauração de TCE.*

Embargos de declaração do BB-BI nas peças 79, 105 e 111 – Análise dos argumentos apresentados

74. *Ressalta-se que insurgência quanto ao conteúdo de determinações do TCU e a intenção de rediscutir o mérito da decisão não caracterizam omissão do acórdão. As omissões que podem ser objeto de embargos de declaração são aquelas relativas à ausência de manifestação do TCU em relação a questão suscitada pelas partes no processo ou a matéria que deveria ter sido analisada de ofício.*
75. *A insurgência do BB-BI quanto ao fato de não ter sido demandado para colaborar com a instrução do processo trata-se de intenção de rediscussão do mérito, não sendo cabível em sede de embargos de declaração. Não há que se alegar afronta aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, pois o BB-BI não está no polo passivo deste processo, não sendo parte no processo, na verdade ele é vítima do prejuízo. A determinação para instauração de TCE é que irá gerar o rol de responsáveis pelo prejuízo, não existem acusados no presente processo.*
76. *A alegação de que o BB-BI não se sujeita ao procedimento da TCE e de que a determinação do TCU deveria ter sido para que o BB-BI apurasse a irregularidade de acordo com as normas de direito privado que o regem trata-se de intenção de rediscussão do mérito, não sendo cabível em sede de embargos de declaração.*
77. *A alegação de que indícios de irregularidade apurados sem o estabelecimento de contraditório e sem comprovação de que ocorreu prejuízo ao erário não poderiam ser considerados irregularidades, nem resultar em determinação para apuração de responsáveis, bem como de que não teria havido individualização das condutas dos cotistas do FIP BCG, nem a descrição das eventuais irregularidades, trata-se de intenção de rediscussão do mérito, não sendo cabível em sede de embargos de declaração.*
78. *Observa-se que não há de se falar em contraditório enquanto não estabelecido o fato irregular e o responsável pela prática do fato irregular. Enquanto se está em fase de investigação, sua natureza é inquisitiva, só poderá ser estabelecido o contraditório após determinado fato ser considerado irregular e ter sido apurado o responsável por esse fato, sendo exatamente esse o objetivo de se instaurar uma tomada de contas especial, nos termos do caput do art. 8º da Lei 8.443/1992: ‘...a autoridade administrativa competente, sob pena de*

responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano’.

79. *Ressalta-se que a contradição passível de embargos de declaração deve estar contida nos próprios termos da decisão embargada, com incompatibilidade entre a motivação ou a fundamentação e a parte dispositiva do acórdão, ou incompatibilidade entre o relatório, o voto e o acórdão, ou entre as razões de decidir e a deliberação do acórdão.*
80. *A alegação de que seria contraditória a menção apenas a relatórios da Funcef e à apuração relacionada às entidades privadas de previdência complementar para, ao final, a determinação a todas as entidades para instaurar tomadas de contas especiais igualar as condutas e penalizar a todos de forma idêntica, é improcedente. O acórdão menciona o ‘Procedimento Investigatório Criminal (PIC) 1.16.000.002897/2018-28), tratando de possíveis irregularidades relativas à Funcef, à Petros, à Previ, ao BB Banco de Investimentos, à Fapes e à Finep, relacionadas a investimentos realizados por essas entidades no Fundo de Investimento em Participações Brasil de Governança Corporativa (FIP BGC)’ e menciona que ‘há elementos suficientes para justificar a instauração de tomadas de contas especiais, provenientes das próprias entidades de previdência (conforme resumo da SecexFinanças, peça 32, p. 9-21), bem como do Ministério Público Federal, com informações obtidas no âmbito da Operação Greenfield’, não existindo contradição entre essas afirmações e a determinação ao BB-BI para instaurar, processar e enviar ao TCU tomada de contas especial.*
81. *Observa-se ainda ser incorreta a afirmação do BB-BI de que por meio do acórdão o TCU ‘decide por igualar as condutas e penalizar a todos de forma idêntica’. Não ocorreu a aplicação de uma sanção no acórdão do TCU, tendo ocorrido somente uma determinação, não se podendo dizer que o Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário penalizou alguém.*
82. *As demais alegações, como de que os recursos investidos pelo BB-BI no FIP BGC não são públicos, de que não cabe ao BB-BI instaurar tomadas de contas especiais, trata-se de intenção de rediscussão do mérito, não sendo cabível em sede de embargos de declaração.*
83. *A alegação de que o FIP BGC teve um retorno positivo será analisada ao final deste tópico.*
84. *Na peça 111, o BB-BI apresenta informações complementares visando esclarecer como são realizados os acompanhamentos dos seus investimentos e desinvestimentos, detalhando o caso do FIP BGC, e ressalta que os valores por ele investidos no FIP BGC não são recursos públicos, o que o diferencia das demais unidades jurisdicionadas no processo e seria suficiente para afastar a hipótese de instauração de TCE. Tais alegações também caracterizam intenção de rediscussão do mérito, não sendo cabível em sede de embargos de declaração. Contudo, observa-se que a interposição de recurso, ainda que venha a não ser conhecido, gera preclusão consumativa, nos termos do § 3º do art. 278 do RITCU. Portanto, não é cabível a apresentação de informações complementares na peça 111, relativas aos embargos de declaração, após o BB-BI já ter interposto os embargos de declaração na peça 79.*
85. *No que se refere à alegação de que o FIP BGC teve um retorno positivo, considera-se procedente a alegação. Com efeito, a Petros e a Finep, em cumprimento ao item 1.8 do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário, instauraram tomadas de contas especiais e as encaminharam ao TCU.*
86. *Por meio do Acórdão 8435/2024-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia (TC 033.009/2023-6), foi julgada a tomada de contas especial instaurada pela Finep, tendo sido determinado o arquivamento do processo, por ausência de pressupostos de*



constituição e de desenvolvimento válido e regular. Verifica-se nos ‘considerandos’ do acórdão que o TCU levou em conta especialmente:

- a) a existência de saldo positivo dos investimentos da Finep em cotas do FIP BGC ao se confrontar a diferença nominal entre o total dos desembolsos e a soma dos ingressos financeiros e do valor de mercado de ações recebidas pela Finep;*
- b) que a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) procedeu às apurações de sua alçada e asseverou que não foram verificados indícios de prática de atos ilícitos ou descumprimento dos requisitos legais e normativos por parte do administrador e do gestor do FIP BGC, tampouco observou anomalias nos preços dos ativos adquiridos pelo Fundo, concluindo oficialmente que se comportaram de acordo com as características de sua classe de ativos e perfil de risco;*
- c) que por meio do Acórdão 179/2024-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, o TCU prolatou decisão terminativa consistente no arquivamento do processo ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular.*

87. *Por meio do Acórdão 179/2024-TCU-Primeira Câmara (TC 023.089/2023-7 – apenso ao presente processo), foi julgada a tomada de contas especial instaurada pela Petros, tendo sido determinado o arquivamento do processo, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular.*

88. *O FIP BGC foi liquidado em 30/10/2020, por decisão da Assembleia Geral de Quotistas, portanto, já há um resultado definitivo das operações realizadas pelo fundo, já havendo também um resultado definitivo para os investimentos realizados pelos cotistas nesse fundo.*

89. *O BB-BI alega que o retorno nominal do FIP BGC foi de 8,37% a.a. O Acórdão 8435/2024-TCU-Segunda Câmara e o Acórdão 179/2024-TCU-Primeira Câmara também consideraram ter havido um retorno nominal positivo nos investimentos da Finep e da Petros nesse FIP e que, neste caso concreto dos investimentos do FIP BGC, não se poderia falar em existência de dano ao erário.*

90. *Considerando a existência de uma decisão da Primeira Câmara e de uma decisão da Segunda Câmara que compreenderam não ter havido dano ao erário como decorrência dos investimentos no FIP BGC (pois eventuais perdas decorrentes da aplicação de recursos do FIP na empresa Enesa Participações S.A. foram compensadas pelos ganhos decorrentes da aplicação de recursos do FIP em outras empresas), a manutenção neste processo de determinação às demais entidades (Funcef, Previ, Fapes e BB Banco de Investimentos) para instaurarem tomadas de contas especiais se revelaria contraproducente, haja vista que as entidades instaurariam tomadas de contas especiais para que quando chegassem ao TCU elas fossem arquivadas por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.*

91. *Como o TCU neste processo avaliou unicamente o eventual dano causado pelo investimento do FIP BGC na empresa Enesa Participações S.A., deixando de avaliar o resultado positivo quando considerada a totalidade dos investimentos realizados pelo FIP BGC, e que quando avaliada, no âmbito do TC033.009/2023-6 e do TC 023.089/2023-7, a totalidade dos investimentos realizados pelo FIP BGC, o TCU considerou não ter havido prejuízo, considera-se que devem ser acolhidos os embargos de declaração opostos pelo BB Banco de Investimentos S.A., concedendo-lhes efeitos infringentes para desconstituir todas as determinações efetuadas no item 1.8 do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário.*

Embargos de declaração da Fapes na peça 144 em face do Acórdão 353/2023 - Plenário – Resumo dos argumentos apresentados



92. *A Fapes opôs embargos de declaração na peça 69 em face do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário.*
93. *Mesmo tendo ocorrido a devida distribuição do recurso, ele não foi apreciado antes do Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário que apostilou o Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário por erro material, tendo havido omissão do órgão julgador em julgar os embargos de declaração interpostos.*
94. *Foi prolatado o Acórdão 356/2023-TCU-Plenário concedendo às entidades interessadas, incluindo a Fapes, prazo adicional de sessenta dias para instaurar tomadas de contas especiais, mas o órgão julgador foi omissão em apreciar os embargos de declaração interpostos pela Fapes, com infração aos preceitos constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, conforme o art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal de 1988.*
95. *Vislumbra-se contradição, uma vez que o Acórdão 356/2023-TCU-Plenário se fundamenta no princípio da isonomia ao considerar a solicitação da Funcef e da Petros de prorrogação de prazo e estende a prorrogação para todas as entidades interessadas, mas omite-se em relação aos embargos de declaração da Fapes. Também há contradição entre o deferimento de novo prazo antes da análise dos embargos de declaração opostos, uma vez que essa solução é contraditória com a essência do alegado e demonstrado naquele recurso, ‘inclusive com a solução pelo início, quanto à Embargante, de tomada de contas especial já em sua fase externa’.*
96. *Tais fatos precisam ser avaliados pelo TCU antes da efetiva instauração dos processos de tomadas de contas especiais pela entidade.*
97. *Por fim, a Fapes assevera afronta aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da devida ampla defesa- art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal de 1988, porquanto não se consegue devidamente ter acesso ao próprio conteúdo do Ofício 009.428/2023-TCU/Seproc que dar ciência dos termos do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário.*
98. *A Fapes requer o conhecimento e acolhimento do presente recurso, para que – com efeitos infringentes – a decisão seja integrada; na hipótese de manutenção da decisão, requer a prorrogação para que o prazo para cumprimento da determinação de instauração, processamento e envio ao TCU de tomadas de contas especiais seja de 180 dias após a notificação da decisão que julgar os embargos de declaração; e requer acesso aos autos, a fim do devido exercício dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, conforme art. 5º, LIV e LV da Constituição Federal de 1988.*

Embargos de declaração da Fapes na peça 144 – Análise dos argumentos apresentados

99. *A Fapes alega ter havido omissão em razão de não terem sido julgados os embargos de declaração por ela opostos na peça 69 apesar de terem sido prolatados o Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário, que apostilou o Acórdão 2453/2022 - TCU – Plenário por erro material, e o Acórdão 356/2023-TCU-Plenário, que prorrogou o prazo para cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário.*
100. *Alega ainda ter havido contradição do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário ao prorrogar prazo sem analisar antes os embargos de declaração*
101. *Não são procedentes as alegações da Fapes. O Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário não se destinava a analisar os embargos de declaração interpostos, mas apenas a corrigir erro material, sem que tal correção causasse impactos nos embargos de declaração interpostos. Consequentemente, não há de se falar na existência de omissão no Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário.*

102. Da mesma forma, o Acórdão 356/2023-TCU-Plenário não se destinava a analisar os embargos de declaração interpostos, mas apenas a analisar os pedidos de prorrogação de prazo efetuados, sem que a concessão do prazo solicitado causasse impactos nos embargos de declaração interpostos. Embora a Fapes tenha alegado haver contradição em conceder prorrogação de prazo para cumprimento da determinação do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário antes da análise dos embargos de declaração, não há contradição. A determinação efetuada à Fapes no Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário, continua suspensa até o julgamento dos embargos de declaração, nos termos do art. 34, § 2º, da Lei 8.443/1992, e do art. 287, § 3º, do Regimento Interno do TCU (RITCU). Consequentemente, não há de se falar na existência de omissão ou de contradição no Acórdão 356/2023-TCU-Plenário.
103. Por fim, observa-se que a Fapes efetuou no âmbito dos embargos de declaração requerimento de acesso aos autos. Destinando-se os embargos de declaração a sanar obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal, nos termos do caput do art. 34 da Lei 8.443/1992 e do caput do art. 287 do RITCU, o requerimento efetuado pela Fapes não é cabível na via estreita dos embargos de declaração. Contudo, observa-se que por meio do Despacho na peça 160, item 6, alínea 'c', foi concedido acesso à Fapes a todas as peças do processo, incluindo as peças sigilosas, com exceção das peças 151 e 152.
104. Conforme consta na peça 144, p. 4 e 5, a Fapes alega não ter conseguido efetuar o acesso ao Ofício 009.428/2023-TCU/Seproc. Tal ofício, endereçado a Elísio de Azevedo Freitas, procurador da Fapes, que notifica a Fapes do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário, consta na peça 131. Na imagem na peça 144, p. 5, aparece em destaque a peça 136, por meio da qual foi juntado o Ofício 9258/2023-TCU/Seproc, endereçado ao presidente da Fapes, que também notifica a Fapes do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário.
105. Conforme se verifica nos embargos de declaração, a Fapes tem conhecimento de que o mencionado ofício se destina a dar-lhe ciência do indigitado acórdão, e a Fapes efetivamente teve ciência do acórdão, haja vista que ela interpôs embargos de declaração em face do acórdão, tendo inclusive reproduzido trecho do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário em seus embargos de declaração (peça 144, p. 3). A Fapes efetivamente teve ciência dos ofícios constantes nas peças 131 e 136, conforme se constata nas peças 139 e 142, não podendo se falar em prejuízo à parte ou em infração aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.
106. Assim, deve-se desconsiderar o pedido da Fapes de acesso aos autos, não só porque o acesso já foi concedido por meio do despacho na peça 160, mas também porque tal pedido não cabe no âmbito de embargos de declaração. Na eventualidade de a Fapes se defrontar com alguma dificuldade técnica em visualizar o processo, cabe a ela entrar em contato com o setor competente do TCU, no caso, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc), para receber orientações acerca de quais medida adotar para visualizar as peças do processo.
107. Considera-se que a Fapes não demonstrou a existência de obscuridade, omissão ou contradição no Acórdão 356/2023-TCU-Plenário, devendo ser rejeitados os embargos de declaração.

Petição da Previ nas peças 151 e 152 – Resumo da petição

108. A Previ possui política de investimentos, política de gestão de riscos, processo decisório com mecanismos de controle para minimizar padrões de risco, processo de análise e avaliação de risco, com acompanhamento e monitoramento de riscos.
109. O FIP FBGC integrou o segmento estruturado do Plano 1 desde 2008, a partir de 25/11/2008. O período de investimento do fundo se estendeu até novembro de 2013, no qual

foram adquiridas participações nas seguintes empresas: Abril Educação S.A, Enesa Participações S.A, Alpark Empreendimentos S.A (Estapar) e Hortigil Hortifruti S.A.

- 110. O retorno do fundo foi calculado em 10,34% a.a., (TIR real bruta), conforme informações calculadas pela gestora do FIP.*
- 111. Os ativos Abril Educação S.A e Hortifruti geraram retorno (TIR bruta) para o fundo de 32,5% a.a. e 22,7% a.a., respectivamente. Quanto à Estapar, que permaneceu na carteira do FIP até sua liquidação, seu investimento aponta um retorno de 1,61%, considerando a data de distribuição das ações aos cotistas e encerramento do fundo.*
- 112. Em relação à Enesa Participações S.A., seu desinvestimento ocorreu em 2018, pelo valor de R\$ 100 mil. Apesar do retorno total do investimento ter sido positivo, o resultado isolado negativo obtido na investida Enesa teria ensejado a representação por parte do MPF.*
- 113. A Enesa teve seu desempenho financeiro impactado por diversos fatores. Decorrentes de um contexto macroeconômico desafiador.*
- 114. Os cotistas do FIP aprovaram e buscaram o desinvestimento em Enesa, mas devido a condições desfavoráveis do mercado não se obteve êxito na realização do IPO pretendido, tendo a crise no setor instaurada posteriormente agravado a deterioração do ativo.*
- 115. O processo de decisão do investimento no FIP FBGC ocorreu em estrita consonância a todos os requisitos e normativos internos da PREVI.*
- 116. O processamento de Tomada de Contas Especial não se adequa à natureza jurídica da Entidade, que administra recursos de seus participantes, acumulados nos Planos de Benefícios 1 e PREVI Futuro.*
- 117. Ainda que parte destes recursos, destinada à constituição de reservas dos Planos, seja proveniente do Banco do Brasil S.A., sociedade de economia mista, integrante da Administração Pública Indireta, não são públicos, mas particulares, os recursos acumulados pelos participantes dos Planos.*
- 118. A Previ não tem mecanismos internos, assim considerando sistemas e estrutura organizacional, bem como regramento específico para apuração de TCE, tal como fora determinado no Acórdão 356/2023-TCU-Plenário.*
- 119. Contudo, foi desenvolvido trabalho de Auditoria Interna da Previ, por requisição do Ministério Público Federal, que concluiu pela inexistência de irregularidades no investimento em questão.*
- 120. Não existiriam irregularidades apuradas pelo Ministério Público Federal no bojo da Operação Greenfield, em relação à aplicação pela Previ no FIP BGC, como também não existiriam irregularidades apuradas pela Previc.*
- 121. Considerando que já existe um trabalho interno da Previ de levantamento de informações relativas ao FIP FBGC e apuração de eventuais irregularidades, a Previ requer que esse trabalho, que aborda a análise da regularidade do investimento no FIP FBGC, seja apresentado ao TCU para fins de adequação/suficiência à determinação de instauração de Tomada de Contas Especial, constante do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário, em substituição à Tomada de Contas Especial.*

Petição da Previ nas peças 151 e 152 – Análise da petição

- 122. A Previ, por meio de documento por ela denominado de memorial, solicita que relatório de auditoria por ela elaborado possa ser considerado como atendimento à determinação do TCU para instaurar, processar e enviar 'tomadas de contas especiais com vistas a apurar as*

irregularidades ocorridas na aplicação de recursos financeiros da respectiva entidade fechada de previdência complementar pelo Fundo de Investimento em Participações Brasil de Governança Corporativa (FIP BGC)' exarada no Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário, com prazo para cumprimento prorrogado por meio do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário.

123. Dessa forma, o mencionado relatório de auditoria substituiria a tomada de contas especial.
124. A solicitação deve ser indeferida, haja vista que um relatório de auditoria não substitui o processo de tomada de contas especial.

Manifestação da BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e da BP Venture Capital Ltda. nas peças 197 a 200 – Resumo da manifestação

125. BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e BP Venture Capital Ltda apresentam nova manifestação requerendo a reconsideração das conclusões lançadas nos Acórdãos 2236/2022-TCU-Plenário e 2453/2022-TCU-Plenário diante de fatos novos.
126. A Petros e a Finep teriam instaurado e enviado ao TCU tomadas de contas especiais em cumprimento à determinação do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário. Essas tomadas de contas especiais teriam sido julgadas por meio dos Acórdãos 8435/2024-TCU-Segunda Câmara e 179/2024-TCU-Primeira Câmara, que teriam determinado o arquivamento das tomadas de contas especiais diante da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, haja vista que não teria ocorrido prejuízo nos investimentos realizados pela Petros e pela Funcef no FIP BGC e que não teria sido constatado o descumprimento de normas.
127. Os pronunciamentos nos acórdãos mencionados seriam relevantes para demonstrar a necessidade de reconsideração das determinações contidas nos Acórdãos 2236/2022-TCU-Plenário e 2453/2022-TCU-Plenário.

Manifestação da BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e da BP Venture Capital Ltda. nas peças 197 a 200 – Análise da manifestação

128. Recorda-se que a BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e a BP Venture Capital Ltda. haviam solicitado serem habilitadas no processo (peças 173 a 180). Essa solicitação foi indeferida pelo Ministro Relator (peça 185).
129. Consequentemente, não é cabível a essas empresas se manifestarem nos autos, muito menos ingressar com recurso de reconsideração em face do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, eis que elas não são parte no processo.
130. Portanto, deve-se desconsiderar a manifestação da BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e da BP Venture Capital Ltda. efetuada nas peças 197 a 200.

Análise da prescrição

131. Nos termos do art. 2º da Resolução TCU 344/2022 'prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento' nos processos de controle externo, exceto nos processos de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões.
132. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o 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 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.

133. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o 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.

§ 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.

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações.

134. Assim, considerando o disposto nos arts. 4º e 5º da Resolução TCU 344/2022, e analisando-se a sequência dos seguintes eventos processuais, referentes ao termo inicial e a causas interruptivas da prescrição, verifica-se que não transcorreu prazo superior a cinco anos entre os eventos processuais (termo inicial, causas interruptivas da prescrição e o presente momento), não tendo ocorrido, portanto, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e de ressarcimento a cargo do TCU:

Evento processual		Data	Peça(s)
a	Termo inicial – Recebimento da representação pelo TCU (Art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022)	9/11/2018	1
b	Causa interruptiva da prescrição - Instrução processual (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)	28/1/2020	26
c	Causa interruptiva da prescrição – Despacho do Ministro Relator (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)	25/1/2022	30
d	Causa interruptiva da prescrição - Instrução processual (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)	2/5/2022	32
e	Causa interruptiva da prescrição – Despacho do Ministro Relator (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)	9/5/2022	35
f	Causa interruptiva da prescrição – Parecer do MPTCU (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)	6/6/2022	36
g	Causa interruptiva da prescrição – Acórdão 2236/2022-	5/10/2022	37

	<i>Plenário (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)</i>		
h	<i>Causa interruptiva da prescrição – Ofícios de notificação (Art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022)</i>	13/10/2022	38, 40, 41 e 42
i	<i>Causa interruptiva da prescrição - Instrução processual (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)</i>	20/10/2022	46
j	<i>Causa interruptiva da prescrição – Parecer do MPTCU (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)</i>	20/10/2022	49
k	<i>Causa interruptiva da prescrição – Acórdão 2453/2022-Plenário (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)</i>	1º/11/2022	75
l	<i>Causa interruptiva da prescrição – Despacho do Ministro Relator (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)</i>	29/11/2022	82
m	<i>Causa interruptiva da prescrição – Ofícios de notificação (Art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022)</i>	30/11/2022	84 a 90 e 96
n	<i>Causa interruptiva da prescrição – Acórdão 356/2023-Plenário (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)</i>	8/3/2023	128
o	<i>Causa interruptiva da prescrição – Ofícios de notificação (Art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022)</i>	13/3/2023 14/3/2023	129 a 131 e 135 a 138
p	<i>Causa interruptiva da prescrição – Despacho do Ministro Relator (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022)</i>	26/6/2023	154

135. Já quanto à avaliação da prescrição intercorrente, a Resolução TCU 344/2022 estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

136. Verifica-se dos eventos processuais na tabela acima que não transcorreu prazo superior a três anos entre os eventos processuais (termo inicial, causas interruptivas e o presente momento), não tendo ocorrido, portanto, a prescrição intercorrente.

CONCLUSÃO

137. Os embargos de declaração interpostos pela Fapes nas peças 69 a 72 e pelo BB Banco de Investimentos S.A. na peça 79 em face do Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário devem ser conhecidos. Também devem ser conhecidos os embargos de declaração interpostos pela Fapes em face do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário na peça 144 (itens 27 a 29).

138. Devem ser rejeitados os embargos de declaração interpostos pela Fapes em face do Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário (peças 69 a 72) e em face do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário (peça 144), pois não demonstraram a existência de obscuridade, omissão ou contradição nos acórdãos impugnados (itens 46 a 55 e 99 a 107).

139. Devem ser acolhidos os embargos de declaração interpostos pelo BB Banco de Investimentos S.A. em face do Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário (peça 79), concedendo-lhes efeitos infringentes para desconstituir todas as determinações efetuadas no item 1.8 do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário (itens



74 a 91).

140. Deve ser indeferido o pedido da Previ efetuado nas peças 151 e 152 para que o relatório de auditoria por ela elaborado possa ser considerado como atendimento à determinação do TCU para instaurar, processar e enviar 'tomadas de contas especiais com vistas a apurar as irregularidades ocorridas na aplicação de recursos financeiros da respectiva entidade fechada de previdência complementar pelo Fundo de Investimento em Participações Brasil de Governança Corporativa (FIP BGC)' exarada no Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário, com prazo para cumprimento prorrogado por meio do Acórdão 356/2023-TCU-Plenário (itens 122 a 124).

141. Deve-se desconsiderar a manifestação da BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e da BP Venture Capital Ltda. efetuada nas peças 197 a 200 (itens 128 a 130).

142. Não ocorreu a prescrição ordinária, nem a prescrição intercorrente (itens 131 a 136)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e do art. 287 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos embargos de declaração opostos pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) nas peças 69 a 72 e na peça 144, e pelo BB Banco de Investimentos S.A. na peça 79;
- b) rejeitar os embargos de declaração opostos pela Fapes;
- c) acolher os embargos de declaração opostos pelo BB Banco de Investimentos S.A., concedendo-lhes efeitos infringentes para desconstituir todas as determinações efetuadas no item 1.8 do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2453/2022-TCU-Plenário;
- d) indeferir o pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) efetuado nas peças 151 e 152;
- e) desconsiderar a manifestação da BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e da BP Venture Capital Ltda. efetuada nas peças 197 a 200;
- f) notificar a Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), a Fundação dos Economiários Federais (Funcef), a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), o BB Banco de Investimentos S.A., a Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e a BP Venture Capital Ltda. a respeito do acórdão a ser adotado.”

3. O Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta da AudBancos nestes termos (peça 121):

“Na rotina de acompanhamentos de processos atribuídos a este representante do Parquet, constatei que, nesta oportunidade, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) deste Tribunal se manifesta, a pedido de Vossa Excelência (despacho à peça 154), sobre embargos de declaração opostos pela Fapes e pelo BB-BI em face do Acórdão 2.236/2022-Plenário (peça 37), retificado pelo Acórdão 2.453/2022- Plenário (peça 75). A proposta da unidade técnica (peças 201-203) é de conhecer dos embargos de declaração, rejeitando aqueles opostos pela Fapes, mas acolhendo aqueles opostos pelo BB Banco de Investimentos S.A., concedendo a estes últimos efeitos infringentes para desconstituir todas as determinações efetuadas no item 1.8 do Acórdão 2.236/2022-Plenário.

A unidade instrutiva sugere ainda indeferir o pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) e desconsiderar a manifestação da BR Educacional Gestora



de Recursos Ltda. e da BP Venture Capital Ltda.

Com fulcro no artigo 6º, inciso XV, da Lei Complementar 75/1993, nos artigos 81, inciso II, e 84 da Lei 8.443/1992 e no artigo 9º, caput e § 1º, da Portaria MP/TCU 2/2020; e considerando que este membro do MPTCU já se pronunciou neste feito (peça 36) em atenção à solicitação de Vossa Excelência (peça 35); e, tendo em vista, ainda, a relevância da decisão embargada e o impacto dos eventuais efeitos infringentes contidos na proposta da unidade técnica, apresento, no presente momento, nova manifestação, nos termos do inciso III do art. 62 do Regimento Interno (RI/TCU).

O item 1.8 do Acórdão 2236/2022-TCU-Plenário determinou a instauração de TCE, nos seguintes termos:

1.8. Determinações: à Fundação dos Economistas Federais (Funcef), à Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), à Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e ao BB Banco de Investimentos S.A. para que, individualmente, no prazo de 120 (noventa) dias, contados da respectiva ciência desta deliberação, instaurem, processem e enviem ao TCU tomadas de contas especiais com vistas a apurar as irregularidades ocorridas na aplicação de recursos financeiros da respectiva entidade fechada de previdência complementar pelo Fundo de Investimento em Participações Brasil de Governança Corporativa (FIP BGC), observando toda a documentação demandada pela Instrução Normativa TCU 71/2012, tratando/cuidando necessariamente dos seguintes aspectos:

1.8.1.1. individualização das condutas e normas descumpridas por cada responsável;

1.8.1.2. análise do nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário;

1.8.1.3. quantificação do débito por responsável, acompanhada da metodologia utilizada para sua quantificação, e possibilidade de aplicação do instituto de responsabilidade solidária;

1.8.1.4. notificação aos responsáveis, com os respectivos avisos de recebimento, e pareceres emitidos pela área técnica responsável onde esteja inclusa a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, nos termos do art. 10, § 1º, 'b' e 'c', da IN TCU 71/2012;

1.8.1.5. observação dos demais documentos listados no art. 10 da IN TCU 71/2012;

1.8.1.6. encaminhamento do processo de TCE à Controladoria-Geral da União, para certificação e ateste.

A unidade técnica fundamenta sua proposta ao concluir que, nos presentes autos, o TCU avaliou tão somente o eventual dano causado pelo investimento do FIP BGC na empresa Enesa Participações S.A., sem considerar a totalidade dos investimentos realizados pelo FIP BGC.

Nesse sentido, a AudBancos destaca que a totalidade dos investimentos realizados pelo FIP BGC foi avaliada no âmbito do TC 033.009/2023-6 e do TC 023.089/2023-7, processos nos quais o TCU concluiu não ter havido dano que justificasse a instauração da TCE determinada.

Diante do exposto, anuo integralmente à proposta da unidade técnica, uma vez constatada a ausência de dano, fato que torna a determinação do acórdão embargado indevida e justifica os efeitos infringentes sugeridos.”



É o Relatório.

VOTO

Neste processo de representação, examinam-se embargos de declaração apresentados pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e pelo Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB-BI), em face do Acórdão 2.236/2022, corrigido por meio do Acórdão 2.453/2022, e do Acórdão 356/2023, todos do Plenário e de minha relatoria. Também será abordado pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ).

2. De início, esclareço que o processo cuida de representação de autoria do Ministério Público da União (Ofício 8036/2018/MPF/PRDF/FT-GREENFIELD, peça 1, em cujo anexo encontra-se o Procedimento Investigatório Criminal 1.16.000.002897/2018-28), tratando de possíveis irregularidades relativas à Funcef, à Petros, à Previ, ao BB Banco de Investimentos, à Fapes e à Finep, quando da realização de investimentos no Fundo de Investimento em Participações Brasil de Governança Corporativa (FIP BGC).

3. Por meio do item 1.8 do referido Acórdão 2.236/2022, este Tribunal expediu determinação a diversas entidades, entre elas as ora embargantes, para que *“instaurem, processem e enviem ao TCU tomadas de contas especiais com vistas a apurar as irregularidades ocorridas na aplicação de recursos financeiros da respectiva entidade fechada de previdência complementar pelo Fundo de Investimento em Participações Brasil de Governança Corporativa (FIP BGC)”*.

4. Mediante despacho (peça 82), conheci dos embargos de declaração opostos pela Fapes e pelo BB Banco de Investimentos S.A. e determinei que a então SecexFinanças examinasse seu mérito, bem como se manifestasse a respeito do pedido da Funcef para sua habilitação no processo como interessada.

5. Em seguida, por intermédio do Acórdão 356/2023, esta Corte concedeu prazo adicional de 60 dias à Funcef, à Petros, à Previ, ao BB-BI, à Fapes e à Finep para cumprimento do Acórdão 2.236/2022.

6. Em despacho (peça 154), conheci dos embargos de declaração opostos pela Fapes em face do Acórdão 356/2023 e determinei o envio dos autos à AudBancos para o exame de seu mérito, e também para manifestação sobre petição da Previ.

7. Em novo pronunciamento (peça 185), indeferi os pedidos de habilitação da BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e da BP Venture Capital Ltda. como interessadas no processo. Ambas as empresas apresentaram pedido de reconsideração dos Acórdãos 2.236/2022 e 2.453/2022 em decorrência do proferimento dos Acórdãos 8.435/2024-TCU-2ª Câmara e 179/2024-TCU-1ª Câmara.

8. Quanto à admissibilidade, reitero minha posição adotada em despacho (peça 154) no sentido de conhecer dos embargos opostos pela Fapes e pelo BB-BI.

9. Acerca do mérito dos aclaratórios, concordo com a análise e as conclusões da unidade técnica, ratificadas pelo Ministério Público, as quais acolho em sua essência, com pequenos ajustes, sem prejuízo de apresentar observações sobre os pontos que considero mais relevantes.

10. É sempre interessante pontuar que a omissão corrigível por meio de declaratórios decorre basicamente do não enfrentamento de todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, ao menos em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (art. 1.022, II, c/c o art. 489, § 1º, IV, todos

do CPC). Dessa forma, na presente fase processual, não são oportunos, por exemplo, argumentos relativos aos investimentos ou mesmo os relativos a possíveis dificuldades operacionais da entidade. Tampouco é possível a discussão sobre documentos que poderiam servir para o cumprimento parcial da determinação, pois isso poderá ser examinado futuramente para avaliar a obediência ao comando desta Corte.

11. Uma vez que, como bem demonstrou a AudBancos, não houve, a rigor, nenhuma das supostas falhas passíveis de correção via embargos de declaração, as impugnações da Fapes e do BB-BI devem ser rejeitadas.

12. Não obstante, a informação mais relevante para o deslinde do presente processo, e que foi adequadamente examinada pela unidade técnica, é o proferimento de acórdãos deste Tribunal em TCEs que foram instauradas pela Finep e pela Petros em obediência à deliberação embargada, relativas a investimentos no FIP BGC. Como mostrarei a seguir, em ambas, foi determinado o arquivamento do feito.

13. No primeiro deles, TC-023.089/2023-7, por meio do Acórdão 179/2024-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, esta Corte decidiu pelo arquivamento do processo atinente à Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular. Na oportunidade, o relator concordou com a proposta da AudTCE, que havia apresentado as seguintes conclusões:

“(…)

21. *Feita a concatenação acima, emerge cristalinamente o juízo de que não havia vedação estatutária, legal ou normativa para os dirigentes da Petros investirem em FIP, contudo, cientes de que essa opção acarretava, e ainda acarreta, riscos, seja para qualquer EFPC, seja para pessoa jurídica de outra natureza, seja para pessoas físicas investidoras.*

(…)

34. *Salvo quanto à promessa de rentabilidade (INPC + 8,5%) não se vislumbra, com base nos novos elementos trazidos nesta TCE, circunstância anômala ou irregularidade relativamente à sequência de iniciativas e decisões corporativas que culminaram com a decisão de subscrição de cotas no FIP BGC por parte da Petros, entidade jurídica que só teria referências de histórico e de performance para a frente, sendo praxe que em relação a tais mecanismos de estruturação de investimentos a decisão de subscrever cotas está atrelada basicamente às figuras do administrador, do gestor e do pessoal chave (art. 5º, do Regulamento, conforme peça 234, p. 5).*

(…)

41. *O principal fator de responsabilização alegado na fase interna da TCE foi que as condutas dos agentes da Petros teriam sido, no mínimo, negligentes, tendo em vista que teriam deixado de realizar estudos e análises necessárias sobre enormes riscos do investimento (peça 222, p. 4, segundo parágrafo), quando da avaliação interna e prévia à decisão do Comitê de Investimentos do FIP BGC na qual foi efetivamente aprovado o aporte na Enesa.*

42. *Olhando os elementos e o contexto que os próprios tomadores de contas coligiram e juntaram aos autos, somos compelidos a deduzir que tal inferência foi essencialmente retórica, pois as bases documentais e fáticas não corroboram tal juízo.*

43. *Numa perspectiva de razoável austeridade avalia-se na proposta de investimento na Enesa uma contextualização racional de informações da própria entidade, do mercado de atuação, projeções de resultados, além dos documentos complementares expressamente listados e utilizados na avaliação (Memorando de Investimentos da Enesa, com 63 páginas; Apresentação da Enesa, com 39 páginas; e Planilha de Avaliação, em Excel, conforme peça 168, p. 12-8).*

44. *Nesse contexto fático e informativo não corresponde à realidade e há exacerbação na afirmativa de que foram superficiais os dados que subsidiaram a análise e o juízo de aprovação a que chegou o Comafi, instância que orientava o voto do representante da Petros no Comitê de Investimento do FIP BGC.*

(...)

51. *Todas essas circunstâncias acima aduzidas são sobejamente sintomáticas de que, pelo menos no aspecto de responsabilidades subjetivas, seja de natureza penal, civil e administrativa escrutinadas por outros órgãos competentes, não se vislumbrou ilicitude ou irregularidade com gravidade capaz de atrair a abertura de procedimento do qual pudesse resultar algum tipo de sanção.*

52. *Por fim, promovendo-se a atualização monetária dos desembolsos feitos pela Petros (aportes financeiros para investimentos e encargos previstos no Regulamento do FIP BGC), em contraposição aos ingressos financeiros (amortizações por alienação de investimentos, dividendos, juros e outros rendimentos recebidos) e valores mobiliários recebidos na liquidação, convencionados como débitos e créditos, respectivamente, extraídos do fluxo financeiro apurado na fase interna da TCE (peça 223, p. 8), doravante utilizando os índices e fórmulas parametrizados no Sistema Débito a partir de deliberações do TCU, chega-se a resultado credor em favor da Petros, em montante próximo a vinte e três milhões de reais (peça 238).*

53. *Noutro exercício mais coerente, em termos de conservadorismo, os desembolsos e os ingressos havidos no fluxo de caixa nominal que envolveu a relação da Petros e do FIP BGC foram atualizados até 29/10/2020, separadamente, para só depois considerar o efeito patrimonial dos R\$ 42.085.570,77 correspondentes à cotação de 4.467.449 ações da Estapar, transferidas definitivamente da carteira do FIP BGC à Petros, eis que tal companhia investida era a única remanescente após outros desinvestimentos. Essa metodologia também traz um resultado positivo, superior a 19 milhões de reais, conforme sumarizado abaixo: (...)*

(...)

66. *Portanto, a ausência de pressuposto legal, regimental e normativo para desenvolvimento válido e regular da presente TCE enseja o arquivamento destes autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212, do RITCU.”*

14. No outro processo, TC-033.009/2023-6, de minha relatoria e atinente à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), foi prolatado o Acórdão 8.435/2024-TCU-2ª Câmara, em que igualmente se decidiu pelo arquivamento do seguinte processo, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular. No considerandos, restou consignado resumidamente que:

a) de acordo com os pareceres emitidos nos autos, o confronto apurado pela diferença nominal entre o total dos desembolsos e a soma dos ingressos financeiros e do valor de mercado de ações recebidas pela Finep resulta em saldo positivo dos investimentos da Finep em cotas do FIP BGC em patamar próximo a R\$ 10,4 milhões;



b) a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), autarquia federal especializada, incumbida de normatizar, supervisionar e fiscalizar o mercado e as transações envolvendo valores mobiliários, procedeu às apurações de sua alçada e asseverou que não foram verificados indícios de prática de atos ilícitos ou descumprimento dos requisitos legais e normativos por parte do administrador e do gestor do FIP BGC, tampouco observou anomalias nos preços dos ativos adquiridos pelo Fundo, concluindo oficialmente que se comportaram de acordo com as características de sua classe de ativos e perfil de risco.

15. Como destaca a AudBancos, o fundo de investimento em questão foi encerrado em outubro de 2020 por decisão dos cotistas, o que significa que seus resultados já estão consolidados, inclusive os retornos obtidos pelos investidores — segundo o BB-BI, seu retorno teria sido de 8,37% a.a. Ademais, as mencionadas decisões recentes das duas câmaras deste Tribunal confirmaram que houve retorno positivo nos aportes feitos pela Finep e pela Petros, afastando a hipótese de prejuízo ao patrimônio público.

16. Tendo em vista essas constatações, manter a exigência de abertura de tomadas de contas especiais por outras instituições seria, de fato, ineficaz, pois os processos tenderiam a ser arquivados por falta de pressupostos legais. Além disso, a análise feita inicialmente focou apenas em um dos investimentos do fundo, feito na empresa Enesa Participações S.A., sem considerar o desempenho global, que, em avaliações posteriores, foi considerado satisfatório.

17. Diante do exposto, este Tribunal deve conhecer e rejeitar os embargos opostos pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e pelo Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB-BI), em face do Acórdão 2.236/2022, corrigido por meio do Acórdão 2.453/2022, e do Acórdão 356/2023, todos do Plenário e de minha relatoria.

18. Não obstante, deve, de ofício e com base nos princípios da economia processual e da busca pela verdade material, tornar insubsistente o item 1.8 da deliberação embargada em relação à Fundação dos Economiários Federais (Funcef), à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), à Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e ao BB Banco de Investimentos S.A. Ressalto que a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros) já cumpriram a determinação.

19. Por fim, entendo que, em razão da insubsistência da determinação para a instauração das TCEs quanto à Previ, deve ser considerado prejudicado, por perda de objeto, seu pedido para que trabalho de apuração elaborado por sua auditoria interna pudesse ser aceito como motivo de dispensa a instauração da TCE. No que concerne aos pedidos de reconsideração apresentados pela BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e pela BP Venture Capital Ltda., não serão conhecidos, visto que a ambas foi negado o ingresso ao processo na condição de parte interessada.

Assim sendo, voto para que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1909/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.701/2019-3

1.1. Apensos: TC-015.307/2023-9 e TC-023.089/2023-7



2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação)
3. Embargantes: Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB-BI)
4. Unidades: Banco do Brasil Banco de Investimento S.A., Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), Financiadora de Estudos e Projetos, Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes), Fundação dos Economistas Federais (Funcef), Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), Postalís – Instituto de Previdência Complementar e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudBancos
8. Representação legal: Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Jonas de Miranda Gomes; Karoline Alves Crepaldi (99320/OAB-PR), representando Fundação dos Economistas Federais Funcef; Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Priscila Pereira Rodrigues; Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-PE), representando Fundação de Assistência e Previdência Social do Bndes - Fapes; Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Manoel Cordeiro Silva Filho; Jorge Elias Nehme (4642/OAB-MT), Melissa Belotto (143358/OAB-RJ), Mariana Cury Machado (207357/OAB-RJ), Fabio Luis Vasques Silva (136907/OAB-RJ) e Frademir Vicente de Oliveira (222239/OAB-RJ), representando Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil; Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Jose Reinaldo Magalhaes; Nina Ribeiro Nery de Oliveira (46126/OAB-DF), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (68544/OAB-DF) e outros, representando Jaime Cardoso Danvila; Daniel Vieira Nunes da Silva (165799/OAB-RJ), Leonardo Jose da Rocha Rezende (157666/OAB-RJ) e outros, representando Fundação Petrobras de Seguridade Social Petros; Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Kamill Santana Castro e Silva (11887/OAB-MT) e outros, representando Banco do Brasil S.a.; Carlos Eduardo Guimarães Araújo (66791/OAB-DF), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (21359/OAB-DF) e outros, representando Br Educacional Ltda; Carlos Eduardo Guimarães Araújo (66791/OAB-DF), Antônio Perilo de Sousa Teixeira Netto (21359/OAB-DF) e outros, representando Bp Venture Capital Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se examinam embargos de declaração opostos pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e pelo Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB-BI), em face do Acórdão 2.236/2022, corrigido por meio do Acórdão 2.453/2022, e do Acórdão 356/2023, todos do Plenário e de minha relatoria, bem como se aprecia pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) para que trabalho de apuração elaborado por sua auditoria interna seja aceito como motivo de dispensa a instauração da TCE

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e pelo Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BB BI) para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. de ofício, tornar insubsistente o item 1.8 do Acórdão 2.236/2022-TCU-Plenário, corrigido por meio do Acórdão 2.453/2022-TCU-Plenário em relação à Fundação dos Economistas



Federais (Funcef), à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), à Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e ao BB Banco de Investimentos S.A. (BB-BI);

9.3. considerar prejudicado, por perda de objeto, o pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) para que trabalho de apuração elaborado por sua auditoria interna seja aceito como motivo de dispensa a instauração da TCE;

9.4. não conhecer dos pedidos apresentados pela BR Educacional Gestora de Recursos Ltda. e pela BP Venture Capital Ltda.;

9.5. notificar os embargantes e demais unidades jurisdicionadas, a respeito desta deliberação.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1909-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 039.655/2020-2

Natureza: Desestatização

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos

Representação legal: José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. IN TCU 81/2018. ARRENDAMENTO DE TERMINAL PARA MOVIMENTAÇÃO DE GRANEIS LÍQUIDOS NO PORTO DE SANTOS – STS08. DETERMINAÇÕES PRÉVIAS À PUBLICAÇÃO DO EDITAL. RECOMENDAÇÃO

RELATÓRIO



Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/1992, excerto da instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 204), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 205 e 206).

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região do Alemoa do Porto de Santos/SP, sob administração da Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), para a movimentação, armazenagem e distribuição de graneis líquidos, especialmente combustíveis, naquele porto.*
2. *A análise destes autos é regida pelo rito estabelecido na Instrução Normativa TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização.*

HISTÓRICO

3. *Este processo foi iniciado em 11/11/2020, com o encaminhamento da documentação acerca do Ato Justificatório para a modelagem, no Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal, das licitações das áreas STS08 e STS08A, no Porto Organizado de Santos/SP.*
4. *O Acórdão 1.750/2021-TCU-Plenário (peça 121), de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, permitiu o prosseguimento do processo concessório dos terminais.*
5. *Em sequência, a Antaq aprovou (peças 130, 131 e 133) a documentação referente ao certame do STS08 e STS08A. A documentação referente às duas licitações encontra-se disponível na página de leilões da Antaq (<https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/leiloes> acesso em 8/7/2025).*
6. *Quanto ao terminal STS08A, sagrou-se vencedora da licitação a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás, com proposta no valor de R\$558.250.000,99, em leilão ocorrido em 19/11/2021. Já quanto ao terminal STS08, não foram apresentadas propostas para o certame, caracterizando-se licitação deserta.*
7. *Em 22/11/2023, foi firmado o Convênio de Delegação de Competências 001/2023 (peça 196), entre a União, por intermédio do MPor, com interveniência da Antaq, e a APS, por meio do qual foram delegadas à APS competências para a elaboração de editais e a realização de procedimentos licitatórios para arrendamentos de instalações portuárias, celebração e gestão de contratos de arrendamento e fiscalização de sua execução. Coube, então, à APS, elaborar novos estudos para a licitação do terminal STS08, os quais serão avaliados na presente instrução.*
8. *Ato contínuo, a APS reexaminou os estudos do STS08, buscando identificar mudanças que pudessem tornar mais atrativa a exploração da área, de modo a viabilizar a realização de nova licitação.*
9. *Em dezembro de 2023 a Autoridade Portuária procedeu ao Chamamento Público 1/2023, tendo identificado 6 potenciais interessados na área objeto do terminal STS8. Posteriormente, entre 25/10/2024 e 29/11/2024 a APS realizou a Audiência e Consulta Pública 4/2024-APS, visando o recebimento de contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos.*
10. *Por derradeiro, o novo Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) foi aprovado pela decisão da Diretoria Executiva da APS (DIREXE), mediante a decisão-DIREXE 140/2025 (peça 144), e encaminhado ao Tribunal em 25/3/2025.*
11. *Nos termos do art. 10 da IN-TCU 81/2018 c/c o art. 2º da Portaria-Segecex 17/2020, a instrução de completude e escopo foi lançada à peça 167 dos autos e contou com a aprovação do corpo diretivo (peça 168). A instrução registrou que, “apesar de a peça 143 mencionar a*



disponibilização de acesso à íntegra da documentação instrutória por meio de link a ser encaminhado à SecexInfra, o acesso só foi efetivamente liberado no dia 31/3/2025(...) [de modo que] o início do prazo para a presente análise se deu no dia 31/3/2025, nos termos dos artigos 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018”.

12. Após a disponibilização do acesso à íntegra do processo, a instrução de peça 167 registrou que “em análise preliminar, a documentação ora submetida à apreciação do Tribunal contém informações mínimas e suficientes para a instrução dos autos, observando-se o art. 9º da IN-TCU 81/2018 c/c o art. 2º da Portaria-Segecex 17/2020”.

13. Desse modo, nos termos da IN TCU 81/2018, segue o exame técnico da matéria.

EXAME TÉCNICO

I. DA DOCUMENTAÇÃO ENVIADA AO TCU

14. Em 27/3/2025, a APS submeteu ao Tribunal, por meio do documento APS-DIPRE-GD/99.2025 (peça 143), o Ato Justificatório, consubstanciado na NOTA TÉCNICA GEMOD/SUPOR/DINEG/APS 17.2025 (peça 145), referente à reabertura da licitação do STS08, acompanhado da DECISÃO DIREXE 140.2025 (peça 144), que aprovou o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), determinou o encaminhamento dos documentos ao TCU e autorizou o início de estudos e providências necessárias para a contratação de assessoria técnica especializada, com vistas à operacionalização da sessão pública do leilão.

15. Apesar de a peça 143 mencionar a disponibilização de acesso à íntegra da documentação instrutória por meio de link a ser encaminhado à SecexInfra, o acesso só foi efetivamente liberado no dia 31/3/2025, assim como nesta data foram acostadas aos autos as peças 146 a 161, contendo todos os documentos inicialmente encaminhados nesta segunda etapa da desestatização. Dessa forma, o **início do prazo para a presente análise se deu no dia 31/3/2025**, nos termos dos artigos 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018.

16. Foram encaminhados ao TCU, inicialmente, os documentos contidos nas peças 143 a 161, entre os quais destacam-se os seguintes:

a) APS-DIPRE-GD/99.2025, que submete a o Ato Justificatório e deliberação competente ao TCU (peça 143);

b) DECISÃO DIREXE 140.2025, da Diretoria Executiva da Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), que aprova a modelagem do projeto de arrendamento da área STS08 e autoriza o seu encaminhamento ao Tribunal de Contas da União (peça 144);

c) Nota Técnica GEMOD/SUPOR/DINEG/APS 17/2025, que apresenta o Ato Justificatório da licitação, contendo os fundamentos para a estruturação do projeto, a motivação da desestatização e os aspectos relevantes da governança do processo (peça 145);

d) Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), composto pelas seguintes seções (peças 150 a 155):

i. Seção A – Apresentação;

ii. Seção B – Estudo de Mercado;

iii. Seção C – Engenharia;

iv. Seção D – Operacional;

v. Seção E – Financeiro;

vi. Seção F – Ambiental;

e) Planilha (modelo_v4.xlsm), contendo a modelagem econômico-financeira do projeto, com estimativas de receitas, despesas, investimentos e fluxo de caixa, estruturada em formato editável (item não digitalizável da peça 166);

f) Minuta de Edital do Leilão da Área STS08 (peça 156);

g) Minuta do Contrato de Arrendamento STS08 (peça 157);

h) Acórdão 519/2024-Antaq, que declara que a documentação encaminhada pela APS para a desestatização da área STS08 contempla os requisitos mínimos estabelecidos no Convênio de Delegação de Competência 001/2023, condicionado à realização de ajustes e que, após o ajuste elencado no item 5.1.1. do mesmo, a APS estará apta para realizar a abertura da consulta e audiência públicas (peça 162, p.3);

i) Planilha de respostas às contribuições da audiência pública, com a consolidação das manifestações recebidas e a indicação daquelas que foram acolhidas, parcialmente acolhidas, rejeitadas, ou que ainda seriam analisadas, acompanhadas das respectivas justificativas (peça 147)

j) Nota Técnica GEMOD/SUPOR/DINEG/APS 12/2025, que descreve as alterações promovidas nas minutas de edital e contrato após a análise das contribuições recebidas durante a consulta e audiência públicas (peça 149);

k) Consultas realizadas junto à Autoridade Aduaneira e à Prefeitura Municipal de Santos acerca do procedimento licitatório da área STS08 (peças 158 a 161);

l) Comunicação, ao Poder Concedente, representado pela Secretaria Nacional de Portos do Mpor, do envio da documentação ao TCU (peças 163 e 164).

17. Posteriormente, a equipe de auditoria solicitou informações e documentos à APS, por meio dos ofícios 14/2025-AudPortoFerrovia (peça 169), 19/2025-AudPortoFerrovia (peça 178) e 27/2025-AudPortoFerrovia (peça 197); e à Antaq, por meio do ofício 16/2025-AudPortoFerrovia (peça 175). As respostas foram encaminhadas em 28/04/2025, em resposta ao ofício 14/2025 (peça 174), em 02/06/2025, em resposta ao ofício 16/2025 (peça 179), nesta mesma data, em resposta ao ofício 19/2025 (peças 180-194), e em 24/06/2025, em resposta ao ofício 27/2025 (peça 198).

II. ESCOPO

18. O escopo do trabalho foi definido na instrução de peça 167, a qual contou com a anuência da Unidade Técnica (peça 168), nos termos da Portaria-Segecex 17/2020, art. 3º, e em conformidade com a Portaria-AudPortoFerrovia 1/2024, de forma que serão examinados nesta instrução os seguintes temas:

a) viabilidade técnica do arrendamento, em termos de sua estrutura operacional estar adequada para a demanda projetada, bem como a utilização de parâmetros de desempenho que induzam à melhoria dos serviços prestados;

b) viabilidade econômico-financeira, compreendendo a análise das estimativas de receita, do estudo de demanda, da estrutura tarifária ou de preços, além das estimativas de despesas operacionais e de investimentos;

- c) *razoabilidade e coerência dos investimentos e dos custos operacionais projetados, especialmente a robustez das metodologias, bem como a economicidade e a eficiência dos custos unitários e quantidades;*
 - d) *adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) e dos procedimentos da consulta e audiência públicas ao ordenamento jurídico e estudos de viabilidade, de forma a evitar incompatibilidades que possam macular o processo;*
 - e) *estudos concorrenciais e possível aplicação de mecanismos de restrição à participação de licitantes.*
19. *Convém ressaltar que, à luz do art. 2º, § 3º, da IN-TCU 81/2018, observado o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, não fizeram parte do exame de mérito os temas não relacionados no parágrafo acima, em especial: o custo médio ponderado de capital, Weighted Average Cost of Capital (WACC), que foi baseado no Acórdão 329/2022-Antaq; a viabilidade ambiental; e o regime tributário aplicável.*
20. *Para uma melhor compreensão acerca do objeto da licitação, no dia 22 de abril de 2025, foi realizada visita técnica ao Porto de Santos, mais especificamente ao terminal STS08. A equipe visitou a área brownfield destinada ao arrendamento sob análise, bem como o píer da Alemoa, seus berços AL 01, AL 02, AL 03 e AL 04 e as dutovias que ligam os berços ao próprio terminal, ao STS08A e aos terminais retroportuários. A visita foi acompanhada por membro da APS.*
21. *Posteriormente, em 5/6/2025 a equipe voltou ao local, agora acompanhada da Petrobras, que ocupa a área STS08A, para compreender a perspectiva da estatal acerca da modelagem da licitação do terminal STS08, dada a interface entre os empreendimentos, bem como questões que envolvem o uso comum de berços, que serão discutidas adiante.*

III. VISÃO GERAL DO EMPREENDIMENTO

III.1. Visão geral do Porto de Santos e da Alemoa

22. *O Porto de Santos é o maior e mais relevante porto do Brasil, tanto em termos de movimentação de cargas quanto de sua inserção na infraestrutura logística nacional. Sua importância estratégica decorre não apenas da escala das operações — que concentram parcela significativa do comércio exterior brasileiro — mas também da diversidade de cargas que movimenta e da conectividade com modais rodoviário, ferroviário e aquaviário. A estrutura portuária está distribuída ao longo das margens direita e esquerda do estuário santista, com zonas especializadas por tipo de carga (clusters) e com histórico de investimentos públicos e privados voltados à modernização e ampliação da capacidade operacional.*
23. *A área da Alemoa, situada na margem direita do porto, destaca-se como polo tradicional de granéis líquidos, especialmente petróleo, combustíveis e derivados. Essa vocação consolidada é reforçada pela presença histórica da Petrobras e de outras operações de granéis líquidos na região. O zoneamento vigente, previsto no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto de Santos, mantém essa área com destinação prioritária para esse tipo de carga, reconhecendo tanto a infraestrutura existente quanto a importância logística da região para o abastecimento de combustíveis da Região Metropolitana de São Paulo e do interior do estado.*
24. *O acesso à região da Alemoa é multifacetado, o que reforça sua atratividade para empreendimentos logísticos de combustíveis. No modal rodoviário, a área é atendida pela Via Perimetral, que se conecta ao sistema Anchieta-Imigrantes, principal eixo logístico entre o Porto de Santos e a capital paulista.*

25. *Em relação ao modal ferroviário, a região é atendida pela Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS), que se interliga com as malhas operadas pelas concessionárias Rumo S.A., MRS Logística S.A., e Ferrovia Centro Atlântica S.A (FCA). Embora não esteja considerado na modelagem, existe a possibilidade de o licitante vencedor do STS08 implantar e explorar o modal ferroviário para o atendimento às suas cargas.*
26. *O acesso aquaviário, pelo Canal de Navegação do Porto Organizado, tem calado compatível com navios tanque, que atracam atualmente em um dos 4 berços do píer público da Alemoa, com calados operacionais entre 11,4 m e 12,7 m (peça 155, p. 20), que conta com instalações dutoviárias ligando os berços aos terminais da região.*
27. *O Porto de Santos é atendido por uma rede dutoviária que conecta sua área ao município de Cubatão (onde está localizada a Refinaria Presidente Bernardes – RPBC), a Capuava (que abriga a refinaria RECAP e um polo petroquímico) e a Paulínia (sede da Refinaria REPLAN, maior unidade da Petrobras e polo petroquímico). Atualmente, esse sistema de dutos é empregado exclusivamente no transporte de derivados de petróleo, correspondendo a aproximadamente 5% do volume total movimentado no porto.*
28. *O setor de combustíveis no Brasil passou por significativa reconfiguração nos últimos anos, com a quebra do monopólio da Petrobras e a entrada de novos agentes no mercado, incentivada por medidas de abertura e desverticalização. Nesse contexto, os terminais portuários independentes assumem papel relevante como infraestrutura de apoio à distribuição regional de combustíveis. O Porto de Santos é parte integrante dessa dinâmica, por reunir infraestrutura, localização e capacidade instalada compatíveis com esse tipo de operação.*

III.2. Visão geral do arrendamento

29. *A área a que se refere esse estudo de viabilidade, denominada STS08, está localizada na região da Alemoa, na margem direita do Porto de Santos, sob jurisdição da APS, vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos (Mpor). A superfície total da área definitiva é de 152.324 m² e possui conexão dutoviária com o píer público da Alemoa. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento STS08 envolvem recepção/expedição, armazenagem e movimentação portuária (de/para navios) de graneis líquidos, especialmente combustíveis.*
30. *A área do arrendamento possui conexões com dutovias, rodovia e com o píer da Alemoa. O acesso ao terminal se dá por uma estrada que o liga à Rua Dr. Albert Schweitzer.*

Figura 1 - Área de arrendamento STS08



Fonte: Ato Justificatório (peça 145, p. 12)

31. As áreas correspondentes aos arrendamentos STS08 e STS08A são atualmente atendidas pelos berços AL 01 e AL 02, localizados no píer Alemoa.
32. Os berços AL 03 e AL 04 também fazem parte do píer Alemoa. No estudo original, não havia investimentos previstos para permitir a conexão do terminal aos demais berços. Nesta versão, prevê-se a construção de três novas linhas de dutos que acessarão essa infraestrutura.
33. Atualmente, todos os terminais que utilizam os berços AL 02, 03 e 04 têm prioridade para atracar, como consta em seus contratos. Na prática, como todos têm preferência, nenhum a detém de fato. Isso significa que a ordem de chegada dos navios é respeitada. Já para o berço AL 01, existe um contrato específico para as operações da Petrobras, que o ocupa com exclusividade. Atualmente, ela é a única empresa com tubulações ligadas às instalações do local.
34. Além dos berços descritos, há atracações de embarcações menores na parte interna da estrutura em T, no lado oeste. Esse local é utilizado no embarque de óleo Bunker em barcas que realizam o abastecimento de embarcações que atracam no Complexo Portuário.

Figura 2 – Ilustração dos berços de líquidos da Alemoa.



Fonte: Ato Justificatório (peça 145, p. 13)

35. Um novo píer será construído pela Petrobras, no âmbito de suas obrigações contratuais como arrendatária da área STS08A, o qual disporá de dois novos berços de atracação – os berços Alemoa 05 (AL 05) e 06 (AL 06) – destinados a atender a expansão de demanda projetada para aquele terminal durante a vigência do respectivo contrato. Como será tratado mais adiante, o novo píer sofreu alteração em seu projeto, a pedido do Mpor e da APS, para permitir expansões futuras. Mais detalhes serão apresentados no item referente à viabilidade técnica do arrendamento.
36. As seguintes melhorias operacionais e expansões da capacidade de movimentação no píer da Alemoa foram consideradas nos cálculos da capacidade de movimentação do STS08:
 - a) Redução dos tempos não operacionais durante o atendimento dos navios de graneis líquidos;
 - b) Adequação do sistema de embarque e desembarque de produtos, com substituição dos braços de carregamento nos berços AL 01 e AL 02 e automação dos píeres de barcas;
 - c) Novo Píer na Alemoa: construção de um píer com dois berços de atracação (AL 05 e AL 06) para atender à expansão de demanda.
37. Atualmente os berços AL 01 e AL 02 estão com alto nível de ocupação e elevado tempo médio para atracar. Contudo, de acordo com as projeções de demanda consideradas e os investimentos previstos na construção de novo píer na Alemoa, estima-se que haverá significativas melhorias no nível de serviço na operação dos terminais STS08 e STS08A.
38. Os berços públicos alocados para o terminal STS08 quando do início de sua operação serão AL 01 e AL 02 (principais) e AL 03 e AL 04 (auxiliares). O estudo projeta que, a partir de

2028, a Petrobras não operará mais granéis líquidos no píer antigo – mantendo-se apenas a operação de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP no AL 01 e AL 02 – tendo em vista a construção dos novos berços, AL 05 e AL 06 (para derivados). No entanto, como se mencionará adiante, tal previsão não está em linha com a realidade atual e os estudos da licitação do STS08 deverão ser ajustados.

39. Será estabelecida a prioridade de atracação nos instrumentos contratuais na modalidade de atracação preferencial nos berços AL 01 e AL 02, havendo a manutenção do caráter preferencial inclusive na hipótese de atracação de mais de uma embarcação por vez em berços adjacentes, quando for o caso.
40. A Autoridade Portuária não celebrará novos instrumentos que concedam a atracação preferencial a terceiros no berço AL 01. Ou seja, o direito de preferência de atracação para o berço AL 01 se limitará ao futuro arrendatário do STS08 e à operação de GLP pela Petrobrás, conforme previsto no edital do leilão STS08A.
41. O futuro arrendatário será obrigado a realizar os seguintes investimentos no Terminal STS08:
- a) Cercamento e segurança;
 - b) Implantação de novo sistema de Combate a Incêndio;
 - c) Demolição;
 - d) Instalação de novos tanques de armazenamento, com capacidade estática total de 80.081 m³, totalizando 119.606 m³;
 - e) Instalação de novas linhas de dutos, inclusive o novo acesso aos berços AL 03 e AL 04;
 - f) Instalação de quatro novas praças de bombas;
 - g) Instalação de duas estações de descarga de caminhão;
 - h) Instalação de duas estações de carregamento de caminhão; e
 - i) Adaptação e operacionalização dos tanques recebidos da administração do porto, anteriormente operados de forma provisória pelo terminal STS08A, com capacidade estática de 39.525 m³.
42. O futuro arrendatário será obrigado, ainda, a realizar investimentos em área comum do porto organizado, entre 2026 e 2028:
- a) Instalação de sistema de combate a incêndio;
 - b) Implantação do novo acesso – gate público e guarita;
 - c) Edificação e estacionamento;
 - d) Subestação;
43. A capacidade estática atual do Terminal STS08 é de 39.525 m³. Após as obras de ampliação, a capacidade será de 119.606 m³, ou seja, estima-se a construção de tanques com volume total de 80.081 m³. A capacidade dinâmica, por seu turno, será de 1.277.388 toneladas/ano, considerando-se 12 giros ao ano e densidade de 0,89.
44. Prevê-se, ainda, a instalação de 2.450 metros de dutos internos e de 2.400 metros de nova conexão do terminal com os piers AL 03 e AL 04.

45. A capacidade projetada dos berços para 2028 é de 506 ton/hora, a uma taxa de ocupação de 60%. A capacidade de recepção rodoviária será de 1.680.000 toneladas/ano.
46. Como é conhecido, o leilão do Terminal STS08 realizado em 2021 foi declarado deserto. Entre outros fatores, a APS atribui tal fato às premissas excessivamente restritivas da modelagem à época, as quais desestimulavam a participação de novos operadores (peça 174, p. 14).
47. Desse modo, entre outras providências adotadas, destacam-se: a) a desvinculação da estimativa de demanda da carga da Petrobras, evitando que a viabilidade econômica do terminal dependa da atuação desse agente; e b) inclusão, no contrato de arrendamento, de cláusulas de acesso aberto, tarifação não discriminatória e reserva de capacidade para múltiplos usuários, assegurando que o terminal, mesmo se operado pela Petrobrás, mantenha-se aberto a terceiros (peça 174, p. 15).
48. A seguir, apresenta-se um resumo dos resultados-chave do estudo, em sua versão inicial encaminhada ao TCU e em sua versão final, após ajustes decorrentes das análises empreendidas.

Tabela 1 – Resumo dos resultados da modelagem, antes e depois da análise do processo pelo TCU

	Versão inicial	Versão final	Variação	%
Receita Bruta Global	R\$ 2.430.827.122	R\$ 2.428.175.952	-R\$ 2.651.170	-0,1%
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 509.400.374	R\$ 630.724.162	R\$ 121.323.787	23,8%
Investimento Total	R\$ 359.766.683	R\$ 359.766.683	R\$ 0	0,0%
Despesa Operacional Total	R\$ 398.188.498	R\$ 391.195.595	-R\$ 6.992.903	-1,8%
Movimentação Total (Ton '000)	23.603	23.603	0	0,0%
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 751.662	R\$ 388.442	-R\$ 363.219	-48,3%
Valor de Remuneração variável (R\$/Ton)	R\$ 17,94	R\$ 9,21	-R\$ 8,73	-48,7%
<u>Retorno Não Alavancado do Projeto</u>				
TIR após o Imposto	9,92%	9,92%	0,00%	0,0%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 0	R\$ 0		
<u>Retorno Não Alavancado do Projeto (sem valores de arrendamento)</u>				
TIR após o Imposto	16,66%	17,82%	1,16%	7,0%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 167.018.259	R\$ 87.313.850	-R\$ 79.704.408	-47,7%

Fonte: Elaboração própria com dados das versões inicial e final enviadas pela APS ao TCU.

49. É importante mencionar que a equipe de auditoria encontrou um erro em uma fórmula da planilha de modelagem financeira, nos investimentos em capex, mais especificamente no quarto ano da linha de renovação de equipamentos. O erro gerou uma entrada de caixa (inexistente na realidade) em montante nominal igual ao previsto para ser investido em renovação de equipamentos no décimo-segundo ano.
50. A retirada desta entrada de caixa equivocada, no montante de aproximadamente R\$ 106 milhões, por representar valor relativamente alto e próximo do início do contrato, teve impacto significativo nos números do modelo ao se descontar o fluxo de caixa da firma pelo WACC e ajustar os valores de remuneração da APS para zerar o VPL.
51. O ajuste realizado, além de corrigir uma distorção nos números a serem divulgados para refletirem uma situação mais próxima da realidade, reduziu a expectativa de remuneração mensal fixa e variada da APS em 48,3% e 48,7%, respectivamente, o que pode vir a incrementar a atratividade do certame.
52. Outras pequenas alterações nos números foram reflexo de ajustes pontuais e de baixa relevância.



IV. ADEQUAÇÃO DA CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA E DAS MINUTAS JURÍDICAS

IV.1. Da consulta e audiência públicas

53. A consulta pública 4/2024-STSO8 teve início em 25/10/2024 e encerramento em 29/11/2024. Contou com 243 contribuições (peça 147), as quais foram acatadas, não acatadas ou receberam algum esclarecimento.

54. A equipe de auditoria identificou que a APS não publicou os documentos técnicos e jurídicos revisados após consulta e audiência públicas, o que vai de encontro com a jurisprudência da Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1834/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual determinou à Antaq, em seu item 9.2 (grifos nossos):

9.2. determinar à Antaq, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. previamente à licitação, publique em seu sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 1/2023:

9.2.1.1. o documento com a análise das contribuições, incluindo a motivação para o indeferimento das manifestações em que constam, como justificativa, apenas a menção ao Acórdão 424-2023-ANTAQ, conforme preceitua o art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018;

9.2.1.2. os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU;

55. Desse modo, por meio do ofício 19/2025-AudPortoFerrovia, de 20/05/2025 (peça 178, p. 3), a equipe solicitou à APS que publicasse a documentação atualizada e completa com a maior brevidade possível.

56. Em resposta, a APS apresentou o documento APS-DIPRE-GD/180.2025, de 02/06/2025 (peça 180, p. 2), por meio do qual acrescentou (grifos nossos):

Registra-se, ainda, que, em razão da relevância institucional e da complexidade técnica associada à possível adoção de restrições concorrenciais no edital, esta Autoridade Portuária tem mantido o aprofundamento da análise em diálogo técnico com essa Egrégia Corte de Contas. Nesse contexto, **entendeu-se prudente aguardar a devida consolidação dessa avaliação conjunta antes de proceder à publicação da versão final dos estudos.**

57. Em 13/06/2025, por meio do ofício 27/2025-AudPortoFerrovia (peça 197), e equipe solicitou novamente à APS a publicação dos documentos revisados.

58. Em 24/06/2025, por meio do documento APS-DIPRE-GD/201.2025 (peça 198), a APS informou que publicaria a versão final da documentação assim que houvesse a consolidação da modelagem e o alinhamento quanto aos principais parâmetros do certame. Acrescentou que, considerando a relevância institucional e a complexidade técnica do assunto, entendeu ser necessário amadurecer a questão referente à adoção de cláusulas de restrição concorrential vinculada à participação da Petrobras, a fim de evitar interpretações imprecisas ou inconsistentes a partir de uma versão final que ainda se encontrava em construção (peça 198, p. 3).

59. Por fim, a Autoridade Portuária registrou que nos próximos processos licitatórios assegurará a publicação tempestiva dos documentos técnicos e jurídicos revisados, de modo a fortalecer os princípios da publicidade, da participação cidadã e da governança institucional, em consonância com o entendimento desta Corte (peça 198, p. 3).

60. Além da falta de publicação dos estudos atualizados, a equipe de fiscalização constatou que em diversas contribuições dadas na audiência pública, o esclarecimento apresentado pela APS foi genérico e insuficiente. Por exemplo, na contribuição 59 da audiência, a resposta ao item 'i' foi simplesmente "não acatado" (peça 174, p. 7), sem explicitar as razões. Em outras ocasiões, a resposta foi que a contribuição seria analisada posteriormente, e, se fosse pertinente,



seria incorporada e divulgada na publicação do edital (por exemplo contribuições 115 e 116, peça 174, p. 17) ou que a proposta “está em análise” (contribuição 125, por exemplo, peça 174, p. 19).

A ausência de esclarecimento detalhado por parte da Autoridade Portuária para não acatar a contribuição prejudica a participação cidadã e não está em harmonia com a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1834/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual, em seu voto condutor, acolheu (grifamos)

(...) as propostas de (...) determinação para que a Antaq **publique a motivação para o indeferimento das manifestações na Audiência Pública 1/2023**, após a conclusão das respectivas análises, em conformidade com o art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018, bem como os documentos revisados e atualizados submetidos ao TCU, **a fim de garantir a transparência e a legitimidade do processo** (item 11).

Análise da AudPortoFerrovia

61. A partir das respostas aos ofícios 19/2025 e 27/2025, nota-se que a APS optou por aguardar o resultado da presente auditoria para então publicar os estudos e documentos revisados. Adotou uma postura conservadora ao optar por aguardar os resultados da avaliação da auditoria em curso, evitando interpretações imprecisas a partir de uma documentação cuja versão final estava em construção.

62. Vale lembrar que a não publicação dos documentos revisados quando são enviados ao TCU para análise compromete a legitimidade e a transparência do processo e prejudica a participação cidadã nas ações de controle externo, o que é uma das diretrizes da atuação desta Corte de Contas, conforme se verifica no Referencial de Participação Cidadã do TCU:

O atual Plano de Gestão do TCU (BRASIL, 2023), para o período de abril de 2023 a março de 2025, aprovado pela Portaria TCU nº 80/2023 (BRASIL, 2023), destacou a importância da transparência e da participação cidadã como pilares essenciais para a efetividade do controle externo, incentivando a sociedade a se envolver na gestão pública e colaborar com os órgãos de controle externo. (Referencial de Participação Cidadã do TCU p. 64-65)

63. Ademais, a jurisprudência desta Corte há tempos entende que o resultado dos debates promovidos em audiência pública deve ser divulgado, em observância ao princípio constitucional da publicidade. Em outras palavras, no presente caso, a APS deve motivar e publicar as razões que a levaram a aceitar ou rejeitar os pleitos apresentados. Nessa esteira tem-se os Acórdãos TCU 2164/2008-Plenário, 2104/2008-Plenário, 1945/2008-Plenário e 1756/2003-Plenário.

64. Esse mesmo entendimento restou assentado recentemente com a prolação do Acórdão 1834/2024-Plenário, por ocasião da apreciação do processo de desestatização do terminal de granéis sólidos minerais no Porto de Itaguaí/RJ.

65. No entanto, entende-se que as falhas observadas no caso concreto se revestem de menor gravidade e que em parte são explicadas pelo fato de ser essa a primeira desestatização conduzida pela APS após o Convênio de Delegação de Competências 001/2023, o que torna mais compreensível a falha observada.

66. Considerando-se que a Autoridade Portuária se comprometeu a, nos próximos processos licitatórios, publicar tempestivamente os documentos técnicos e jurídicos revisados, fortalecendo os caros princípios da publicidade, da participação cidadã e da governança institucional, entende-se ser suficiente dar ciência à APS nos seguintes termos:

67. Dar ciência à Autoridade Portuária de Santos – APS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a ausência (i) de publicação da documentação completa

da licitação revisada em decorrência de contribuições de Audiência ou Consulta Pública em processos de desestatização, antes ou de forma concomitante ao envio da documentação ao TCU; e (ii) de esclarecimentos fundamentados para não acatar as contribuições, verificadas nos autos; são contrárias à Jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão TCU 1834/2024-Plenário, prejudicam a legitimidade e a transparência do processo, bem como a participação cidadã nas ações de controle externo.

IV.2. Da minuta de edital

68. *Esta seção analisará a minuta de edital, que se encontra na peça 156.*
69. *A finalidade do leilão é o arrendamento da área denominada STS08, com 152.324 m², cujas atividades a serem desenvolvidas consistem na movimentação e armazenagem de granéis líquidos, especialmente combustíveis.*
70. *O prazo de vigência do contrato é de 25 anos, a contar da data de assunção da área pela arrendatária. O valor estimado do contrato é de R\$ 2.430.827.125,13 (dois bilhões, quatrocentos e trinta milhões, oitocentos e vinte e sete mil, cento e vinte e cinco reais e treze centavos).*
71. *Conforme itens 12.1 e 12.2 do edital, os proponentes deverão ser devidamente representados e credenciados, podendo participar do leilão pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimento, desde que satisfaçam os termos e as condições do edital. As limitações à participação encontram-se no item 12.3, e os itens 12.4 e 12.5 disciplinam, respectivamente, a participação de empresas estrangeiras e de consórcios.*
72. *Para participar do leilão, cada proponente deve apresentar 3 volumes de documentos.*
73. *O volume 1 (itens 14 a 17 do Edital) trata das declarações preliminares, dos representantes credenciados, participantes credenciados e da garantia de proposta.*
74. *A cláusula 17.1 menciona que a garantia de proposta deverá ter o valor mínimo de R\$ 24.308.271,25, 1% do valor do contrato, que corresponde ao total de receitas do empreendimento. Deverá ser mantida até a assinatura do contrato, devendo ser prorrogada de acordo com a necessidade. A garantia poderá ser executada nas hipóteses descritas no item 17.4.*
75. *O volume 2 trata da proposta pelo arrendamento (item 18), que corresponde ao valor de outorga em reais a ser pago à Autoridade Portuária, sendo vedada a apresentação de montante inferior a R\$ 1,00. O critério de julgamento é o maior valor de outorga, conforme item 23.2.*
76. *O volume 3 (item 19) refere-se à habilitação no certame. Destaque-se que a habilitação econômico-financeira será comprovada pela apresentação da documentação arrolada no item 19.4, a habilitação fiscal, social e trabalhista mediante o cumprimento do item 19.5, e a técnica, comprovada mediante cumprimento do item 19.6 do edital.*
77. *Os três volumes deverão ser apresentados lacrados, distintos e identificados em sua capa, seguindo o regramento disposto no item 20. A sessão pública do leilão compreenderá a abertura das propostas, a classificação das proponentes e, se for o caso, o leilão em viva-voz, observado o regramento do item 23.*
78. *A análise dos documentos de habilitação será realizada em ambiente reservado, seguindo as disposições do item 24 do edital. A fase recursal única ocorrerá após a fase de habilitação (item 25).*
79. *Previamente à celebração do contrato, a adjudicatária deverá cumprir em até 45 dias as obrigações dispostas no item 27, entre as quais, destacam-se: a) comprovante de recolhimento à B3; b) comprovante de pagamento à APS do montante correspondente aos 25% do valor da*

outorga, sendo o restante pago em cinco parcelas anuais; c) comprovante de pagamento do valor referente ao ressarcimento dos custos incorridos na elaboração dos estudos que deram origem ao edital; d) comprovação da subscrição de capital social mínimo, bem como integralização de pelo menos 50% desse capital social em moeda corrente nacional; e e) Projeto Básico de Implantação (PBI) dos investimentos exigidos.

80. As disposições acerca da celebração do contrato encontram-se no item 28, as disposições gerais no item 29, as sanções previstas no item 30 e as disposições finais no item 31.

Análise da AudPortoFerrovia

81. Dois pontos de atenção foram objeto de questionamento por parte da equipe. O primeiro, relacionado à habilitação técnica, e o segundo, voltado à restrição de participação no leilão.
82. Entendeu-se que os requisitos da habilitação técnica, dispostos na cláusula 19.6 da minuta do edital (atestado de visita técnica e compromisso de obter a pré-qualificação como operadora portuária ou contratar operador portuário pré-qualificado) eram insuficientes para a seleção de interessados em participar do leilão face à complexidade e a periculosidade da operação de terminais de granéis líquidos combustíveis, considerando-se falhas e erros que podem causar desabastecimento, acidentes e danos ambientais.
83. Além disso, durante a audiência pública diversas manifestações ocorreram nesse sentido, ocasião em que foram propostos novos requisitos técnicos (contribuições 52-54, 111 e 114; peça 147, p. 6 e p. 16-17). Desse modo, o assunto foi tratado em reuniões entre as equipes do TCU e da APS e, posteriormente, por meio do ofício 27/2025 (peça 197), foi solicitado à APS que se manifestasse acerca do tema, apresentando, se fosse o caso, requisitos técnicos adicionais.
84. A APS apresentou resposta em 24/06/2025 por meio do ofício APS-DIPRE-GD/201.2025 (peça 198, p. 1-2). Alegou que por ocasião da análise das contribuições advindas da audiência pública entendeu que a imposição de comprovação de experiência na movimentação e armazenagem de cargas congêneres, com infraestrutura similar à do objeto licitado, poderia ensejar impactos negativos sobre a isonomia e a competitividade do certame, uma vez que poderia limitar indevidamente a participação de empresas do setor de granéis líquidos que não detenham histórico operacional em terminal portuário análogo.
85. Por outro lado, entendeu que a exigência de apresentação de certificações de segurança operacional emitidas por entidade competente, independente de histórico de operação do licitante em tipo específico de instalação, configuraria um critério mais eficaz, adequado e objetivo para garantir padrões mínimos de segurança e capacidade operacional. Concluiu que está sendo reavaliada a cláusula 19.6 da minuta do edital a fim de que se preserve o equilíbrio entre a segurança das operações e a necessária abertura do certame à ampla concorrência, observando-se os princípios da legalidade, isonomia, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa à Administração.
86. Entende-se ser razoável a avaliação e preocupação da Autoridade Portuária em, de um lado, incluir no edital critérios que busquem interessados capazes de operar o Terminal STS08 com segurança e, de outro, permitir a ampla concorrência e competição entre os interessados. Possíveis critérios chegaram a ser debatidos entre a área técnica da APS e a equipe de fiscalização, mas como trata-se de tema complexo, que requer estudos, cautela e a participação de diferentes setores da empresa, não foi possível finalizar sua definição até a conclusão desta análise. Nada obstante, a APS em conversas realizadas com a equipe de fiscalização comprometeu-se a buscar solução que compatibilize segurança e capacidade operacional com a ampla competição.

87. Assim, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se determinar à APS que, previamente à publicação do edital de licitação do terminal STS08, ajuste os critérios de habilitação técnica do leilão, de forma a garantir a seleção de licitante capaz de operar o terminal com segurança e capacidade operacional, compatibilizando de forma fundamentada e proporcional esses critérios com a ampla concorrência entre os interessados, conferindo a devida transparência aos motivos que levaram ao ajuste, e encaminhe a documentação final completa do leilão para ciência do TCU.
88. O segundo ponto de atenção diz respeito às cláusulas 23.16 e 23.16.1, restritivas à participação de interessados com participação no mercado relevante, sem que haja um estudo concorrencial amplo e fundamentado que traga elementos concretos sobre o risco de práticas abusivas à concorrência. Este assunto será tratado em detalhes no tópico IX. do relatório.

IV.3. Da minuta de contrato

89. Esta seção examinará a minuta de contrato de arrendamento para o STS08, acostada à peça 157.
90. Conforme cláusula 4.2, o objeto do arrendamento é o Terminal STS08, localizado no Porto de Santos, com área de 152.324 m², e voltado à movimentação e armazenagem de granéis líquidos, especialmente combustíveis.
91. A cláusula 11.2.3 descreve os investimentos mínimos a serem realizados pela arrendatária na área do Terminal STS08 e na área comum do Porto Organizado, destacando a instalação de novos tanques de armazenamento, praças de bombas, linhas de dutos, estações de carregamento e descarga, entre outros.
92. O prazo do arrendamento será de 25 anos, contados da data de assunção (cláusula 6.1), podendo ser prorrogado por sucessivas vezes, a exclusivo critério do Poder Concedente, até o limite máximo de 70 anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, condicionado ao restabelecimento de seu equilíbrio econômico-financeiro (cláusula 6.3).
93. Entre as obrigações da arrendatária, dispostas na cláusula 11, encontram-se os quantitativos mínimos de movimentação anual entre os anos 4 e 25 do arrendamento (cláusula 11.2.1), os investimentos mínimos a serem realizados (cláusula 11.2.3) e os parâmetros técnicos a serem observados na prestação das atividades contratuais (cláusula 11.2.4).
94. O valor global do contrato, conforme a cláusula 8, é de R\$ 2.430.827.125,13, correspondente ao montante estimado de receitas a serem obtidas pela arrendatária para explorar as atividades durante o prazo de vigência. O valor tem efeito meramente indicativo, não podendo ser utilizado por qualquer das partes para pleitear recomposição de seu equilíbrio econômico-financeiro.
95. Conforme cláusula 23, a arrendatária pagará à Administração do Porto os seguintes valores:
- i. R\$ 195.303,66 por mês, a título de Valor do Arrendamento Fixo, pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento; e
 - ii. R\$ 4,04 por tonelada de qualquer carga movimentada, a título de Valor do Arrendamento Variável.
96. No entanto, destaca-se que os números expressos nesta cláusula são meros referenciais, pois serão ajustados aos valores calculados na planilha de modelagem econômico-financeira ao final de todos os ajustes na modelagem. A equipe de auditoria alertou a APS sobre a necessidade desta providência.

97. *Acerca da remuneração da arrendatária, conforme cláusula 24, o contrato prevê que os preços das atividades relacionadas às operações de movimentação e armazenagem de cargas serão livremente fixados, observada a prerrogativa da Antaq de coibir eventual abuso de poder econômico contra os usuários.*
98. *A matriz de riscos encontra-se nas cláusulas 25 (riscos da arrendatária) e 26 (riscos do Poder Concedente). Entre os riscos assumidos pela arrendatária destacam-se os riscos de engenharia, projeto e construção; obtenção de licenças; variações de taxas de câmbio; casos fortuitos e de força maior que estejam disponíveis para cobertura de seguros oferecidos no Brasil; inflação; e não efetivação da demanda.*
99. *A cláusula 27 trata do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, dispondo que sempre que atendidas as condições pactuadas e respeitada a alocação de riscos nele estabelecida, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.*
100. *A cláusula 29 trata das penalidades, que são: a) advertência; b) multa; c) suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública; d) extinção do contrato por culpa da arrendatária; e e) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.*
101. *A arrendatária se manterá preferencialmente como SPE (cláusula 17), com a finalidade exclusiva de explorar o arrendamento. Alternativamente à manutenção da SPE, o termo autoriza à arrendatária criar unidade operacional ou de negócios, quer como filial, sucursal ou assemelhada, procedendo com sistema de escrituração descentralizada, contendo registros contábeis que permitam a identificação das transações de cada uma dessas unidades.*
102. *A cláusula 18 dispõe acerca do capital social mínimo que deverá ser subscrito. A celebração do contrato condiciona-se à comprovação de integralização de pelo menos 50% deste capital em moeda nacional corrente. Até a assinatura do Termo de Aceitação Provisória e Permissão de Uso dos Ativos, a arrendatária deverá integralizar 100% do valor previsto.*
103. *Os casos de extinção do contrato encontram-se na cláusula 33:*
- a) advento do termo contratual;*
 - b) extinção antecipada do contrato por interesse público;*
 - c) rescisão do contrato por culpa da arrendatária;*
 - d) rescisão do contrato por culpa do poder concedente;*
 - e) anulação; ou*
 - f) falência e outras causas de dissolução da arrendatária.*
104. *O apêndice 1 versa sobre o termo de aceitação provisória e permissão de uso de ativos, o apêndice 2 trata do termo de aceitação definitiva e o apêndice 3 trata dos requisitos do Plano Básico de Implantação (PBI), o qual deverá contemplar o conjunto de elementos necessários e suficientes para informar o Poder Concedente das etapas e estratégias de implantação das atividades por parte da arrendatária.*

Análise da AudPortoFerrovia

105. *A equipe de auditoria encontrou alguns pequenos erros de numeração de cláusulas e uma cláusula com o texto cortado, tendo informado a área técnica da APS para os devidos ajustes.*
106. *Além disso, a equipe solicitou à APS, por meio do ofício 19/2025 (peça 178), esclarecimentos sobre dispositivos contratuais elaborados para assegurar a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo. Em resposta, a APS apresentou*

dispositivos contratuais e parâmetros quantitativos objetivos, baseados tanto em evidências técnicas e benchmarks regulatórios quanto em práticas consolidadas de fiscalização (peça 181, p. 24-48), o que, a princípio, asseguraria a prestação de serviços de modo não discriminatório. Tais dispositivos encontram-se detalhados no item IX do presente relatório, que versa sobre a possibilidade de aplicação de mecanismos de restrição à participação de licitantes e cláusulas de garantia de atendimento ao varejo.

107. Não foram identificados outros problemas ou pontos de atenção além do que será tratado nos próximos itens do relatório.

V. VIABILIDADE TÉCNICA

108. Nos recentes processos de licitação para arrendamento de terminais portuários, bem como no estudo em questão, os documentos técnicos são compostos por esquemas operacionais conceituais que fundamentam os investimentos e os custos, especialmente aqueles relacionados à manutenção e à mão de obra. Parte-se da premissa de que, uma vez estabelecidos os critérios mínimos de desempenho para os terminais, caberá aos licitantes propor as soluções construtivas e operacionais que possibilitem a maior eficiência e movimentação de carga no projeto.
109. Nesse sentido, descrevem-se adiante os principais aspectos técnicos que envolvem o arrendamento em análise. Para tanto, consultaram-se as Seções “C – Engenharia” (peça 153) e “D – Operacional” do EVTEA (peça 150).
110. A área STS08 destina-se à implementação de empreendimento para movimentação e armazenagem de grânéis líquidos combustíveis.
111. A área total disponibilizada ao futuro arrendatário é de 152.324 m², com conexão dutoviária aos berços AL 01 e AL 02 no pier público do Alemoa. A área é caracterizada como brownfield (existem estruturas permanentes e operacionais, com capacidade de 39.525 m³, volume de 6 tanques existentes).
112. Após a assunção da área de arrendamento STS08, segundo o cronograma considerado para fins de modelagem, em três anos ocorrerão as ações de desenvolvimento do terminal (cercamento e segurança, implantação de novo sistema de combate a incêndios, e demolição).
113. Haverá, ainda, ações de expansão de capacidade estática e segregação das operações na área delimitada: a) novos tanques de armazenamento com capacidade estática total de 80.081 m³, volume que somado ao dos tanques existentes totalizará 119.606 m³; b) novas linhas de dutos, inclusive o novo acesso aos berços AL 03 e AL 04; c) quatro novas praças de bombas; d) duas estações de descarga de caminhões; e) duas estações de carregamento de caminhões; e f) adaptação e operacionalização dos tanques anteriormente utilizados de forma provisória pelo terminal STS08A, com capacidade estática de 39.525 m³.
114. Por fim, ocorrerão investimentos em áreas comuns do porto organizado: a) instalação de sistema de combate a incêndio; b) implantação de gate público e guarita; c) edificação e estacionamento; d) subestação; e e) instalação de pipe rack.
115. Linhas de dutos, praça de bombas, estações de carga e descarga e tanques de aço-carbono serão objeto de renovação (retrofit) no 12º ano de contrato.
116. Os berços AL 03 e AL 04 também fazem parte do píer Alemoa e serão acessados por três novas linhas de dutos. Tais linhas não têm como objetivo expandir a capacidade aquaviária, uma vez que a maior parte da operação ocorrerá no AL 01, onde o terminal STS08 terá preferência de atracação, mas servirão para que o arrendatário possa operar dois navios simultaneamente quando o AL 02 estiver ocupado por algum dos terminais retroportuários, reduzindo a probabilidade de ocorrência de esperas desnecessárias.

117. Os berços AL 01, AL 02, AL 03 e AL 04 possuem as seguintes profundidades:

Tabela 2 – Características dos berços dos terminais de granéis líquidos da Alemoa

		Profundidade de projeto (m)	Baixa-mar	Preamar	
AL 01	307	12,7	12,1	12,2	Derivados de petróleo
AL 02	307	12,7	12,4	12,7	Derivados de petróleo
AL 03	272	12,7	12,4	12,7	Produtos químicos/Derivados
AL 04	272	11,7	11,4	11,7	Produtos químicos/Derivados

Fonte: APS (peça 153, p. 6)

118. Há também atracações de embarcações menores na parte interna da estrutura em forma de T, lado oeste, para carregamento de óleo Bunker em barcas para abastecimento de embarcações no Complexo Portuário. A figura abaixo ilustra a infraestrutura de acostagem dos terminais de granéis líquidos da Alemoa:

Figura 3 – Infraestrutura de acostagem dos terminais de granéis líquidos da Alemoa



Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019) peça 153, p. 6

119. Registra-se que a Petrobras será responsável pela construção de um novo píer com dois berços de atracação, AL 05 e AL 06, a montante do píer existente, para atender a demanda crescente prevista no edital do STS08A. A empresa realizará a dragagem nos berços AL 05 e AL 06 e suas respectivas bacias de acesso para a cota inicial de 15 metros (DHN). O novo píer deveria ser construído até 2027, entrando em operação em 2028, mas, como será explicado mais adiante, haverá um ajuste no cronograma previsto inicialmente.

120. Com base nos investimentos planejados, os berços públicos alocados para o terminal STS08 serão AL 01 + AL 02 (principais) e AL 03 e AL 04 (auxiliares). A partir da conclusão do novo píer da Alemoa, a Petrobras não operará mais granéis líquidos no píer antigo, passando a

operar esse tipo de carga apenas em seus novos berços, AL 05 e AL 06. Isto posto, cabe ressaltar que a estatal ainda operará GLP no AL 01 e AL 02.

121. *A fim de orientar o uso das instalações de acesso aquaviário público e proteger a capacidade do sistema aquaviário do terminal STS08, será adotada a prioridade de atracação no contrato, no formato de atracação preferencial.*
122. *Uma das premissas que definem o giro efetivo do terminal é a qualidade do acesso aquaviário. No caso, para dimensionamento do giro atual, parte-se do pressuposto de que o regime preferencial será mantido.*
123. *Com base nessas premissas, as produtividades projetadas para o berço dedicado ao STS08 são, em média, 506 t/h para derivados de petróleo e o etanol, considerando taxa de ocupação de berço de 60%.*
124. *O desempenho operacional em terminais aquaviários destinados à movimentação de granéis líquidos pode ser avaliado pelos seguintes aspectos: a) consignação média; b) prancha média; c) taxa de ocupação de berço; e d) nível de serviço.*
125. *Em relação à consignação média, a APS apresentou na seção D – Operacional, a taxa média de consignação de navios transportando granéis líquidos que atracaram no Alemoa entre 2014 e 2022:*

Tabela 3 – Histórico de consignação média, período 2014 - 2022

GRANÉIS LÍQUIDOS-ALEMOA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
Alamoia 1 – Total	27.131	22.705	21.936	22.524	22.309	19.272	20.499	24.309	23.597	22.698
Alamoia 1 – GLP	22.745	16.914	19.189	16.473	20.304	14.215	14.616	15.008	12.073	16.838
Alamoia 1 – Derivados de Petróleo	28.331	24.115	22.714	24.372	22.766	20.506	22.026	26.100	25.243	24.019
Alamoia 2 – Total	24.231	19.694	17.101	18.335	19.201	19.916	28.947	28.138	27.456	22.558
Alamoia 2 – GLP	25.230	23.708	21.782	15.597	14.827	13.299	14.753	13.459	12.825	17.276
Alamoia 2 – Derivados de Petróleo	25.238	20.845	18.021	21.003	22.635	23.806	33.170	31.004	30.022	25.083
Alamoia 2 – Etanol	25.238	20.845	18.021	21.003	22.635	21.953	23.122	23.247	24.415	22.275

Fonte: Seção D do EVTEA – Operacional (peça 150, p. 5)

126. *No tocante à prancha média (volume de carga movimentada no berço por unidade de tempo), medida em toneladas por hora, e distinguindo a prancha média operacional (que leva em conta apenas o tempo de operação) da prancha média geral (que considera todo o período de atracação), tem-se:*

Tabela 4 – Prancha Média nos berços da Alemoa, período 2014 - 2022

Alamoa 1	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
Alamoa 1 – GLP (Operacional)	640	558	559	601	539	591	502	489	430	546
Alamoa 1 – Derivados de Petróleo (Operacional)	1.018	994	920	987	846	952	857	947	931	939
Alamoa 1 – GLP (Geral)	487	400	403	396	383	362	324	313	273	371
Alamoa 1 – Derivados de Petróleo (Geral)	789	699	633	661	579	533	542	604	615	628
Alamoa 2										
Alamoa 2 – GLP (Operacional)	681	727	694	578	536	694	692	565	373	616
Alamoa 2 – Derivados de Petróleo (Operacional)	824	760	589	656	647	613	734	753	778	706
Alamoa 2 – Etanol (Operacional)	286	196	329	189	302	261	317	321	276	275
Alamoa 2 – GLP (Geral)	531	519	459	376	354	369	413	349	242	401
Alamoa 2 – Derivados de Petróleo (Geral)	663	558	418	485	483	423	531	546	560	519
Alamoa 2 – Etanol (Geral)	236	152	244	150	206	218	254	282	248	221

Fonte: Seção D do EVTEA – Operacional (peça 150, p. 6)

127. A APS ressaltou que a produtividade dos berços é afetada pelo tamanho dos navios e respectivas bombas de bordo, frisando que o berço AL 01 exibe uma produtividade maior (953 t/h) que a do berço AL 02 (700 t/h). Estimou a produtividade de berço no terminal STS08 com base na prancha média ponderada das cargas de etanol e derivados de petróleo, incorporando um incremento de 20% na produtividade média histórica, a título de potenciais ganhos de desempenho e otimizações nos processos, resultando numa prancha média geral de 506 t/h (peça 150, p. 6).
128. Em relação à taxa de ocupação, a APS apresentou a média da taxa ao longo do período de 2014 a 2022, obtendo o valor de 71% para os berços AL 01 e AL 02.
129. O nível de serviço ideal para qualquer tipo de carga, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), é de 30%. Valores superiores indicam o pagamento de sobrestadia (demurrage) e inferiores podem indicar subutilização da infraestrutura. A APS apresentou os níveis de serviço para os berços AL 01 e AL 02 entre 2014 e 2022:

Tabela 5 – Histórico de nível de serviço ao navio nos berços AL 01 e AL 02, período 2014 - 2022

Porto de Santos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alamoa 1	251%	301%	262%	355%	239%	367%	377%	217%	238%
Alamoa 2	322%	356%	337%	443%	317%	276%	437%	222%	213%

Fonte: Seção D do EVTEA – Operacional (peça 150, p. 7)

130. A APS espera que com a construção dos berços AL 05 e AL 06, e com as intervenções a serem realizadas no píer existente, os níveis de serviço retornem a patamares considerados eficientes.
131. O excesso na utilização da infraestrutura disponível, quase 8 vezes acima do valor ótimo de 30%, foi apontado por diversos usuários em conversas com a equipe de fiscalização como responsável pela ocorrência frequente de pagamento de demurrage por navios que operam na Alemoa, encarecendo as cargas que são descarregadas em Santos.

Capacidade de Armazenagem

132. Na configuração final, em início de 2029, o Terminal STS08 consistirá em uma capacidade estática total de 119.606 m³ para armazenamento de derivados de petróleo e etanol.

Com base no histórico operacional, estima-se que o Terminal realizará 12 ciclos de estoque por ano para derivados de petróleo e etanol, o que, admitindo-se a densidade de 0,89 ton/m³, resultará em uma capacidade dinâmica de 1.277.388 ton/ano.

133. O dimensionamento do estoque teve por base a demanda projetada para o prazo contratual e as capacidades estimadas anuais de embarque/desembarque e armazenamento dos tanques.

Sistema de expedição/recepção terrestre

134. A nova versão do STS08 prevê exclusivamente operações de carregamento e descarregamento de caminhões, havendo a possibilidade de o terminal implantar e explorar o modal ferroviário para o atendimento às suas cargas, se conveniente.

Dutos internos e externos

135. Além de tubulações, válvulas e acessórios existentes, que serão transferidos ao arrendatário no estado em que se encontram, há previsão de execução de 2.450 metros de dutos internos (dentro do terminal) e 2.400 metros na nova conexão do terminal com os berços AL 03 e AL 04.

Praça de bombas

136. Adotou-se um modelo referencial baseado em premissas de mercado para atender um terminal de combustíveis de médio porte, com capacidade estática de 35.000m³ composto por seis bombas. A implantação de quatro praças de bombas está estimada para acomodar a tancagem adicional na área de arrendamento STS08.

Ativos não operacionais e investimentos em área comum do Porto Organizado

137. Os ativos não operacionais existentes na área de arrendamento STS08 serão incorporados ao arrendamento futuro. Nos primeiros 3 anos de contrato preveem-se investimentos na área adjacente ao Terminal STS08: a) sistema de combate a incêndio; b) gate público e guarita; c) pipe rack (30 metros); d) subestação; e e) novas instalações administrativas (700 m²).

Capacidade Operacional

138. A APS destacou que a capacidade máxima de armazenagem é o fator limitante da capacidade total do berço. Apresentou os seguintes dados:

Tabela 6 – Cálculo do fator limitante da capacidade total

Capacidade 2 berços	5.319.072 ton/ano $2 \times (506 \times 24 \times 365) \times 0,60$
Produtividade por berço	506 ton/h
Capacidade estática armazenagem após obras	119.606 m ³ (106.449 ton)
Capacidade dinâmica armazenagem após obras	$106.449 \times 12 \text{ ciclos/ano} = 1.277.388 \text{ ton/ano}$
Capacidade recepção rodoviária	1.680.000 ton/ano

Fonte: Elaboração própria a partir da Seção C do EVTEA – Engenharia (peça 153, p. 24-27)

139. Apresentou, ainda, a seguinte tabela de capacidade estimada:

Tabela 7 – Capacidade estimada para o Terminal STS08 (em toneladas)

MICRO-CAPACIDADE DO TERMINAL					
Terminal Portuário STS08					
PRODUTO: Granel líquido combustíveis (derivados e álcool)					
	Unidad e	Ano base	Obras	Operação	Notas Explicativ as
Horizonte		2023	2026-2028	2029-2050	
Sistema de Embarque/Desembarque					
Número de berços	#	1,5	2	1,5	[1]
Ocupação do berço	%	60%	60%	51%	[2]
Dias de Operação por Ano	#	365	365	365	
Horas de Operação por Dia	#	24	24	24	
Prancha Média Geral	t/h	506	506	506	[3]
Capacidade anual total	t	3.989.304	5.319.072	3.390.908	
% de uso dos berços para o terminal	%	11,89%	0,00%	37,67%	[4]
Capacidade anual utilizada	t	474.300	0	1.277.388	
Sistema de armazenagem					
Capacidade estática do Terminal	m³	39.525	0	119.606	
Densidade média	m³/ton	0,89	0,00	0,89	[5]
Capacidade estática do Terminal	ton.	35.177	0	106.449	
Giro do estoque / ano	#/ano	12	0	12	[6]
Capacidade anual	ton.	474.300	0	1.277.388	
Sistema de Expedição Terrestre					
Rodoviário					
Número de estações	unid.	0	0	4	
Pontos por estação em operação simultânea	unid.	0	0	2	
Horas de operação por dia	h	0	0	16	
Carga por caminhão	t	0	0	40	
Vazão por ponto	t/h	0	0	119	
Tempo de conexão e manobra	min	0	0	10	
Tempo de operação por caminhão	min	0	0	30	
Taxa de utilização (segurança)	%	0%	0%	60%	
Capacidade Recepção Rodoviária	ton.	0	0	1.680.000	
CAPACIDADE LIMITANTE DO TERMINAL		ton.	1.277.388		
Notas					
[1] Berços utilizáveis: Alamoia 1 e 50% do Alamoia 2					
[2] Taxa de ocupação indicado pelo Plano Mestre e subtraindo 9% de tempo de berço alocado para o GLP (STS08A)					
[3] Produtividade média ponderada conforme benchmark.					
[4] Taxa de utilização do berço do terminal, segundo demanda máxima.					
[5] Densidade média dos produtos.					
[6] Adota 12 giros por ano, em média.					

Fonte: Seção C do EVTEA – elaboração APS (peça 153, p. 28)

Análise da AudPortoFerrovia

140. Conforme será explicado adiante, a construção dos berços AL 05 e AL 06, de responsabilidade da Petrobras no contrato de arrendamento da área STS08A, sofrerá atraso, o que é relevante pois o berço AL 01, atualmente operado com exclusividade pela Petrobras, e o berço AL 02, operado em regime preferencial, não estarão disponíveis preferencialmente ao arrendatário da área STS08 no início de 2029. Vale lembrar que os berços AL 01 e AL 02 serão os principais do arrendatário da área STS08, enquanto os berços AL 03 e AL 04 serão os auxiliares.

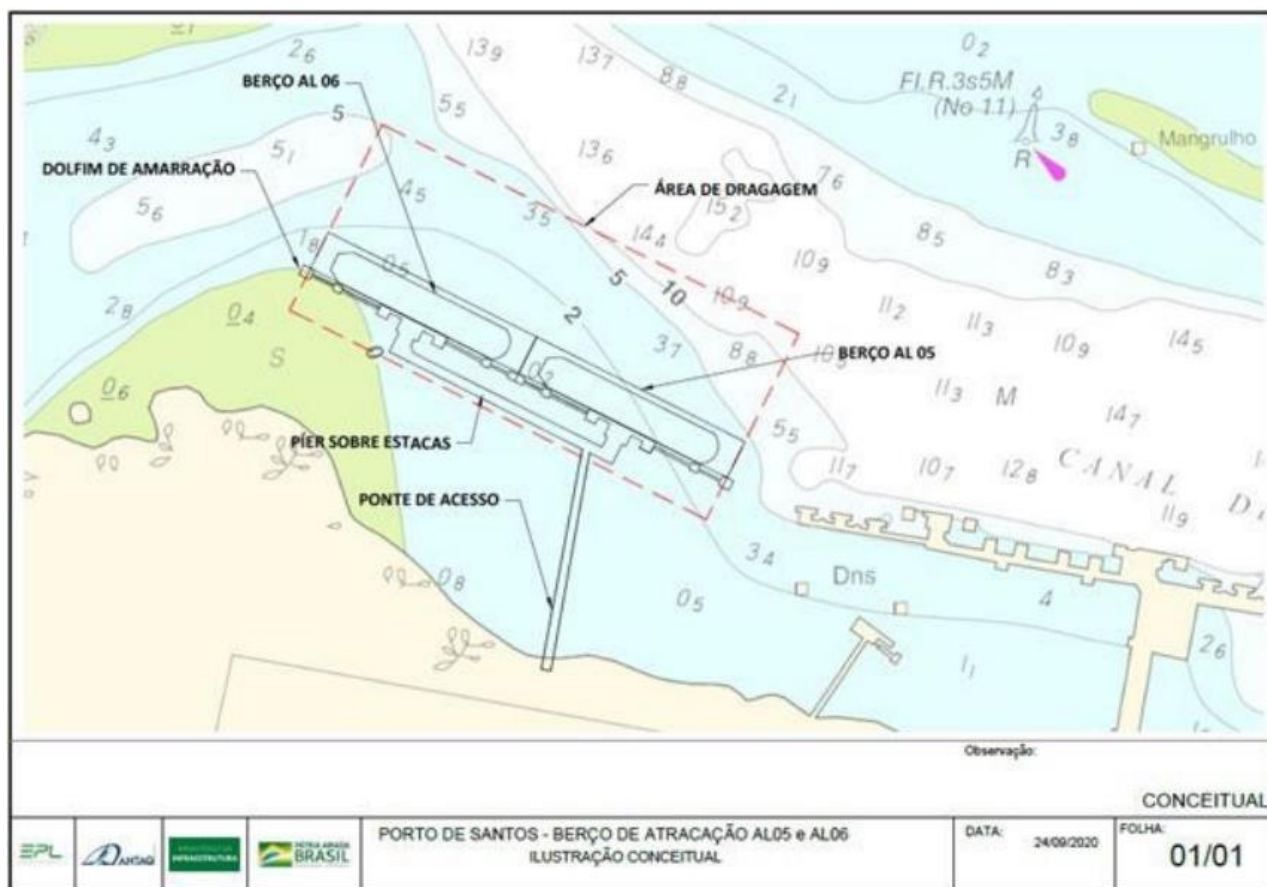
V.1. Atraso para a conclusão da obra do novo píer da Alemoa

141. Uma questão de alta relevância que concerne a viabilidade técnica do STS08, assim como a própria atratividade do leilão, é o atraso para a conclusão da obra do novo píer da Alemoa, obrigação a cargo da Petrobras, constante do Contrato de Arrendamento 06/2022, referente à área STS08A.
142. A documentação submetida ao TCU prevê que “a Petrobras será responsável pela construção de um novo píer com dois berços de atracação, AL 05 e AL 06, a montante do píer existente, para atender a demanda crescente prevista no edital do STS08A” (peça 153, p.7).
143. Baseando-se nos prazos originais do edital do STS08A e na data base de assunção da área, que ocorreu em 30/12/2022, a APS comunicou a expectativa de que o novo píer fosse concluído até 2027, entrando em operação em 2028. Informou, ainda, que a partir deste ano a Petrobras “já não operará mais granéis líquidos no píer antigo, uma vez que já haveria transcorrido o tempo previsto para construção de seus novos berços AL 05 e AL 06 (para derivados). Isto posto, cabe ressaltar que a estatal ainda operará GLP no AL 01 e AL 02” (peça 153, p.9).
144. Esta previsão, caso se materializasse, viabilizaria a saída da Petrobras da operação de granéis líquidos nos berços AL 01 e AL 02 a tempo da entrada em operação do STS08, o que permitiria a operação do novo terminal sem restrições. No entanto, diversos acontecimentos desde 2022 demonstraram que haverá atraso considerável em relação à previsão inicial, com potenciais impactos nas operações do vencedor da área STS08, da Petrobras e dos outros terminais que utilizam o píer da Alemoa.
145. O equacionamento desta questão foi considerado desde o início da análise pela equipe de auditoria como de suma importância para o sucesso do leilão. Passa-se a uma narrativa dos fatos e datas relacionados por meio da apresentação de histórico detalhado.

V.1.1. Histórico

146. Em **novembro de 2021**, foram realizados os dois leilões portuários: um para a área STS08A e outro para a área STS08. A Petrobras, vencedora do leilão da área STS08A, assinou o Contrato de Arrendamento 06/2022 em **01/07/2022**. O outro leilão, do STS08, foi deserto.
147. Importa mencionar que antes do leilão a Petrobras já utilizava a área dos dois terminais, que até então consistiam em só terminal, completamente interligado em sua estrutura de tanques, dutos etc. As licitações previam a separação das duas áreas em dois terminais distintos, e para isso previa-se um período de transição. Uma vez que o leilão da área do STS08 restou deserto, a Petrobras manteve sua ocupação provisória da área, mantendo-se lá até o momento desta análise.
148. A Petrobras assumiu a área STS08A em **30/12/2022**, dando início ao período de vigência contratual. O contrato previa a conclusão do novo píer em até cinco anos a partir de então, ou seja, **29/12/2027**.
149. Segundo a APS, a documentação da licitação continha um layout (Figura 4) conceitual, preliminar e de natureza meramente indicativa para o píer a ser construído pela Petrobras, conforme a praxe regulatória do setor portuário. Este layout teria a finalidade de suporte técnico à estruturação da modelagem econômico-financeira e à definição de parâmetros gerais do empreendimento, sem vincular as soluções de engenharia a serem adotadas. A Autoridade Portuária ainda afirma que tal aspecto foi expressamente elucidado em respostas a pedidos de esclarecimento feitos por interessados na licitação do STS08A (peça 181, p. 2).

Figura 4 – Ilustração conceitual original dos berços AL 05 e AL 06



Fonte: Ato Justificatório (peça 145, p. 14)

150. A APS ainda argumenta (peça 181, p. 2-3) que o projeto executivo da infraestrutura seria de responsabilidade contratual da Petrobras, a ser elaborado em conformidade com as exigências legais e contratuais e com diretrizes técnicas definidas pela Autoridade Portuária. Essa obrigação incluiria análise de condicionantes operacionais, logísticos e espaciais para sua compatibilidade com o uso racional da área do porto e com a expansão da infraestrutura portuária.
151. Nesse contexto, a APS teria reavaliado o layout do novo píer logo após a licitação e concluído que a execução da obra na posição originalmente sugerida comprometeria a viabilidade de construção de berços adicionais na região, com impactos na eficiência operacional, na racionalidade no uso da área e na expansão da capacidade de atracação.
152. Desde antes da assunção da área pela Petrobras, a APS passou a recomendar que essa questão fosse considerada no desenvolvimento dos projetos e estudos. Em 25/8/2022, foi realizada reunião técnica entre a APS e a Petrobras para aprofundamento do assunto, com posterior encaminhamento de alternativas conceituais de layout pela APS à Petrobras (peça 181, p.3-4 e peça 183).
153. Segundo a APS (peça 181, p. 4), essas propostas também tinham caráter indicativo e não vinculante, servindo apenas para identificar, de forma preliminar, condicionantes espaciais e operacionais que poderiam ter impacto na expansão portuária. A validação e o detalhamento caberiam à arrendatária na fase de projetos executivos. As tratativas ocorreram antes da vigência do Contrato de Arrendamento 06/2022, ou seja, antes do início da contagem do prazo de 5 anos previsto, demonstrando tempestividade do pleito de alteração.

pela APS, ajustes entre o layout inicial e a solução definitiva, assim como a compatibilização do projeto às condições reais do sítio, são normais, corriqueiros e esperados nesse tipo de empreendimento, não sendo a alteração solicitada razão para adiamento, ainda mais por ter sido informada antes mesmo do início do prazo de 5 anos.

160. Em **12/10/2023**, a APS publicou Edital de Chamamento Público com o objetivo de identificar interessados na construção e exploração, em caráter preferencial, de um berço público na região da Alemoa, no Porto de Santos, voltado exclusivamente à movimentação de granéis líquidos. Esse chamamento não se referia ao píer a ser construído pela Petrobras, mas a outra iniciativa para a expansão da capacidade de acostagem na região.
161. Em **21/11/2023**, a Petrobras encaminhou a Carta LOG/TTA/GSL/SMP 056/2023 (peça 199, p. 9-11), questionando a ausência de qualquer menção ao seu projeto contratual nos documentos disponibilizados com a consulta e solicitando esclarecimentos quanto à regra de prioridade de atracação prevista no edital e sua compatibilidade com as disposições contratuais da área STS08A.
162. Com a publicação do Convênio de Delegação de Competências 01/2023, em **23/11/2023**, as seguintes competências foram delegadas pelo Poder Concedente à Autoridade Portuária de Santos S.A.: I – A elaboração do edital e a realização de procedimentos licitatórios para o arrendamento de instalações portuárias; II – A celebração e gestão de contratos de arrendamento de instalações portuárias; III – A fiscalização da execução de contratos de arrendamento de instalações portuárias.
163. Em **11/12/2023**, a SNPTA, por meio do Ofício 792/2023, teria informado à Petrobras que todas as tratativas sobre o layout e a expansão da área passariam a ser conduzidas exclusivamente com a APS, em decorrência da delegação de competência celebrada (peça 199, p. 13).
164. Posteriormente, a APS passou a conduzir os procedimentos relativos à área STS08. Em **27/12/2023**, lançou um novo Chamamento Público, desta vez voltado à verificação de interessados na futura licitação da área STS08. O prazo para manifestações foi estabelecido até **26/1/2024**.
165. Em **8/1/2024**, foi realizada reunião na SNPTA com a presença da Petrobras, ocasião em que a empresa solicitou formalmente a suspensão do Chamamento Público, até que houvesse solução para a construção dos novos berços e definição sobre eventual adensamento da área STS08A por meio da incorporação da STS08 (peça 199, p. 12-14).
166. No dia **10/1/2024**, a Petrobras enviou a Carta DNL 001/2024 ao Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários. No documento, a empresa relatou preocupação com a indefinição sobre o layout do píer e alertou para possíveis impactos operacionais graves. Declarou que, diante do pedido de alteração de layout e das exigências ambientais da Cetesb (como a necessidade de EIA/RIMA), a conclusão do píer poderia ultrapassar 2031. Apontou ainda que, com a entrada de novo arrendatário na área STS08 após 2028, poderia perder a preferência de atracação, causando prejuízos logísticos relevantes (peça 199, p. 12-14).
167. Ou seja, segundo a nova previsão de prazo informada pela Petrobras nesse documento, caso a conclusão ultrapassasse 2031, o projeto levaria aproximadamente 8 anos a partir de então e pouco mais de 9 anos a partir do início da vigência contratual.
168. A APS afirma (peça 181, p. 6) que as dificuldades enfrentadas pela Petrobras junto à Cetesb não possuem qualquer relação com a proposta de compatibilização de layout. Informa que, em **27/1/2023**, apenas dois meses após o início da vigência contratual e em momento que a alteração de layout nem havia sido encaminhada ao órgão ambiental, a Petrobras enviou à APS

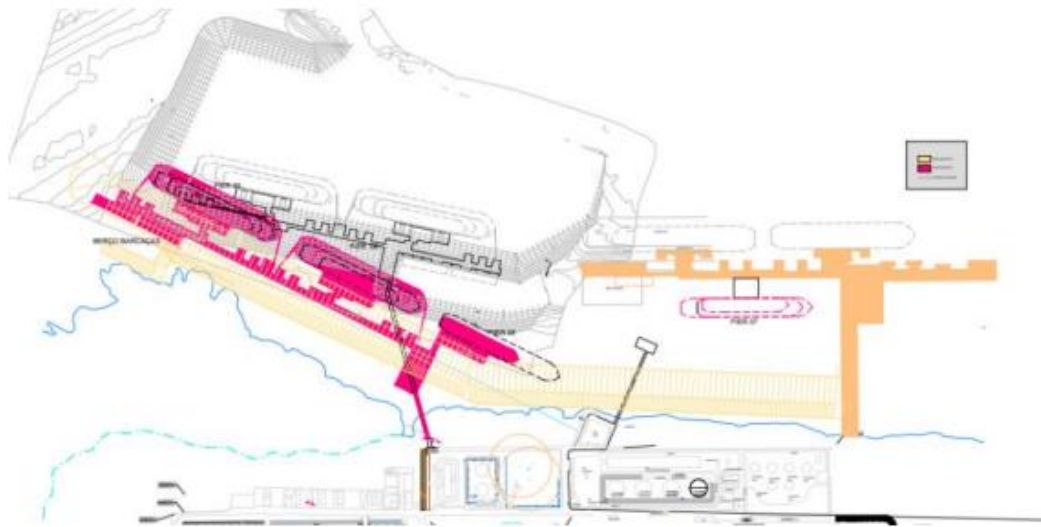
o Ofício DNL/PRRE/ARX 0010/2023 (peça 186), em que comunicou a existência de restrições ambientais relevantes associadas ao projeto original, inclusive indicando risco quanto ao cumprimento do prazo contratual de entrada em operação dos novos berços.

169. A APS argumenta que resta evidenciado que as dificuldades enfrentadas no processo de licenciamento “decorrem das condicionantes e restrições impostas pela Cetesb desde a concepção original do projeto, não guardando qualquer relação com intervenções ou propostas técnicas formuladas posteriormente por esta Autoridade Portuária” (peça 181, p. 6). Além disso, reforça (peça 181, p. 6-7):

Ademais, importa reforçar que, nos termos da Cláusula 13 do Contrato de Arrendamento nº 06/2022, todos os riscos relacionados à elaboração dos projetos, obtenção de licenças, permissões e autorizações inclusive quanto à possibilidade de restrições, condicionantes, exigências adicionais ou eventuais atrasos no trâmite de licenciamento ambiental recaem integral e exclusivamente sobre a arrendatária. Trata-se de risco expressamente alocado em sua matriz contratual, não se podendo, portanto, cogitar qualquer corresponsabilidade da Autoridade Portuária de Santos quanto a impactos decorrentes de fatores de natureza ambiental, cuja gestão compete, de forma plena, à própria arrendatária.

170. Em 10/4/2024, a Petrobras enviou a Carta LOG/TTA/AL 001/2024 (peça 199, p. 16-18), na qual declara ter tomado ciência, por aplicativo de celular, em 22/3/2024, do Ofício APS-DINEG-GD/08.2024, que solicitava a apresentação de um Plano de Investimento relativo à alteração do layout do píer. A empresa se declarou surpresa com a demanda e com o prazo exíguo, afirmando que mantinha contato frequente com a APS e já vinha solicitando reuniões técnicas desde 11/12/2023, quando foi informada da delegação de competências do Poder Concedente para a APS.
171. Deve-se atentar para o fato de que, em março de 2024, já havia transcorrido 8 meses desde a comunicação formal de alteração pelo Ministério de Portos e Aeroportos e 19 meses desde a comunicação da necessidade de alteração pela APS.
172. Em seguida, ainda por meio da Carta LOG/TTA/AL 001/2024, a Petrobrás informa que a primeira reunião técnica entre a arrendatária e a APS teria ocorrido em 25/01/2024, com avanços parciais e pendências relativas a licenciamento junto à Cetesb e análises de manobrabilidade. Uma segunda reunião teria acontecido em 28/03/2024, quando a Petrobras apresentou um esquemático alternativo do novo layout do píer, considerando navios Aframax (capacidade de 100.000 toneladas porte bruto - TPB). A proposta da empresa, exposta a seguir, buscou mitigar impactos ambientais, preservar o recuo do píer e permitir a adição de um novo berço, já que, segundo a empresa, não haveria viabilidade para dois berços adjacentes, conforme havia proposto a APS.
173. O esquemático ainda carecia de validações técnicas, incluindo simulações de manobrabilidade (em curso, à época, pela USP) e tratativas ambientais com a Cetesb. A Petrobras teria reiterado que a consolidação do novo arranjo seria pré-requisito para a finalização do EIA/RIMA e posterior protocolo do pedido de Licença Prévia.

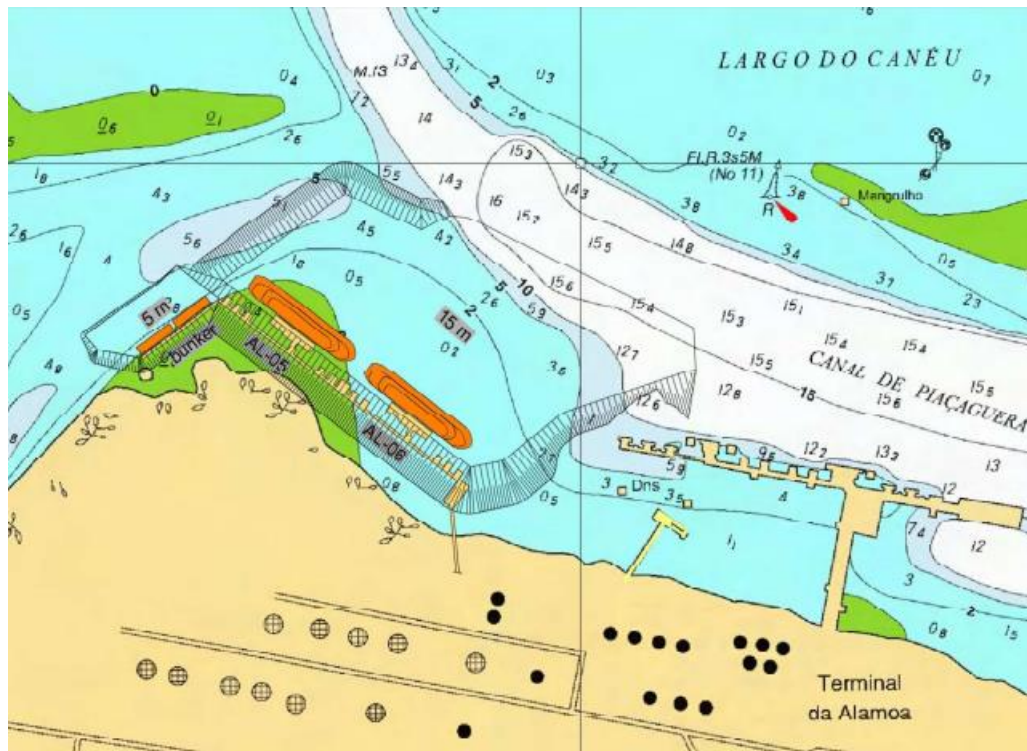
Figura 6 - Esquemático apresentado pela Petrobras em 28/03/24



Fonte: peça 199, p. 17.

174. Segundo a Petrobras (peça 199, p. 37-41), em **8/5/2024**, foi realizada reunião na sede da Cetesb com participação da Petrobras, APS e TetraTech, em que essa apresentou o relatório final do Plano de Amostragem de Sedimentos, que indicou presença de mercúrio acima dos índices 1 e 2 da Resolução Conama 454/2012. Como consequência, a Cetesb teria apontado a necessidade de nova amostragem complementar, estudos sobre metil mercúrio e bioacumulação, e limitação de velocidade de dragagem. A Cetesb também teria afirmado que a Licença Prévia (LP) deveria abranger todo o projeto com expansão futura, a ser requerida por uma única empresa, e indicou que a responsabilidade pela obtenção da LP seria da APS. Também foi discutida a possibilidade de que a alteração do layout levasse à mudança da competência de licenciamento ambiental para o Ibama, pela possibilidade de o conjunto de berços novos, somados aos existentes, excederem o limite de movimentação para manutenção da competência do órgão ambiental estadual.
175. Por meio da carta LOG/TTA/AL 032/2024 (peça 199, p. 53-56) a Petrobras informou que um novo layout proposto resultou de interações técnicas com a APS, incluindo apresentação de premissas em **25/1/2024**, solução proposta em **24/4/2024** e detalhamento nos dias **25/4/2024** e **8/5/2024**. A proposta manteve os dois berços Aframax dedicados à Petrobras e evitou supressão de área de mangue, conforme o projeto original do leilão.
176. Segundo a empresa, nas simulações realizadas pela USP, em **1/7/2024** e **2/7/2024**, com participação da Praticagem, Capitania dos Portos, Transpetro e técnicos da Petrobras e APS, verificou-se que o novo arranjo (Figura 7) não interferiria em futuras expansões a serem leiloadas pela APS.
177. Outra informação relevante é que a Cetesb teria indicado, após duas reuniões para avaliação deste cenário em sua sede, com a presença da Petrobras e da APS, em **8/5/2024** e **29/8/2024**, que o arranjo proposto na figura abaixo manteria a competência do licenciamento ambiental na esfera estadual, o que favoreceria o andamento mais célere do processo de obtenção das licenças. O órgão ambiental teria informado que o EIA/RIMA deveria apresentar apenas os berços em implantação pela Petrobras.

Figura 7 - Novo layout proposto pela Petrobras



Fonte: peça 199, p. 55

178. Na Carta LOG/TTA/AL 029/2024 (peça 199, p. 45-49) a Petrobras informa que, em **14/08/2024**, teria recebido e-mail da APS informando da aprovação dos estudos de manobrabilidade realizados nos dias **01 e 02/07/2024**, pela USP. Em **15 e 16/08/2024**, teriam sido realizados novos estudos com barcas, também na USP, com participação da APS.
179. Contudo, a APS teria condicionado a autorização total do novo layout à realização de simulações de passagem de navios no rio Casqueiro, o que foi questionado pela Petrobras, por não ter relação com os estudos anteriores já aprovados. A Petrobras solicitou que a APS definisse o escopo técnico da simulação adicional.
180. Em reunião com a equipe de auditoria, a APS informou que tais simulações também são corriqueiras e parte integrante do rol de estudos necessários para validar qualquer obra deste tipo, não configurando qualquer empecilho que justificasse uma dilação de prazo. Explicou também que elas foram solicitadas devido ao projeto ter deslocado a acostagem de barcas para o rio.
181. Em **20/8/2024**, a Petrobras encaminhou à APS a Carta LOG/TTA/AL 028/2024 (peça 199, p. 43-44), na qual manifestou preocupação com a minuta da nova licitação da área STS08, especialmente por não prever cláusulas que garantam a manutenção da sua preferência de atracação nos berços AL 01 e AL 02 até a conclusão dos AL 05 e AL 06. A Petrobras informou que a previsão atual de conclusão dessas obras seria dezembro de 2031. Solicitou que a minuta fosse ajustada para refletir esse entendimento e alertou que a omissão poderia comprometer a continuidade operacional da área STS08A e desestimular interessados no certame.
182. Em **2/9/2024**, a Petrobras encaminhou à APS a Carta LOG/TTA/AL 031/2024 (peça 199, p. 50-52), reiterando que os prazos originalmente previstos para as obras do píer não seriam mais exequíveis devido a fatores alheios à sua vontade, incluindo demandas formuladas pela própria APS. Solicitou, novamente, que a previsão de conclusão das obras extramuros (píer)

- fosse formalmente ajustada para dezembro de 2031. Também reiterou seu interesse em continuar operando na área STS08, seja via adensamento ou nova licitação, desde que em condições economicamente viáveis.*
183. *Deve-se ponderar que, naquele momento, apesar de já possuir estudos avançados, a Petrobras estima um prazo de conclusão de mais de 6 anos, ou seja, maior do que o prazo original de seu contrato.*
184. *Poucos dias depois, em 19/9/2024, a Petrobras solicitou da APS um posicionamento técnico e a definição justificada da escolha entre manter o projeto original do PBI (Figura 4) ou adotar o novo arranjo proposto e já validado nos estudos conduzidos pela USP (Figura 7), que seria licenciado e implementado pela Petrobras (peça 199, p. 55-56).*
185. *Em 24/9/2024, foi realizada reunião entre a Petrobras e a Autoridade Portuária de Santos, cujo resumo foi registrado no documento DPBR-2024-03708 (peça 199, p. 57-61). Entre diversos assuntos, a petroleira afirma que a APS formalizaria a aprovação do novo layout, com base na inviabilidade operacional do layout originalmente previsto no certame. A partir da formalização, a Petrobras daria continuidade ao licenciamento ambiental e iniciaria a contratação do EPCista (empresa contratada para gerir desde a fase de projeto até a construção e entrega final). Informou ainda que, no momento, o prazo estimado para a implementação do novo layout seria dezembro de 2031. A APS solicitou que a Petrobras avaliasse a possibilidade de reduzir esse prazo, e a empresa ficou de analisar internamente.*
186. *Ainda nesta ocasião, mencionou que ambas reforçaram que este prazo impactaria as previsões contratuais e editalícias relativas à área STS08. Como a exclusividade fática do AL 01 e preferência do AL 02 haviam sido previstas no Contrato de Arrendamento 06/2022 tendo como norte a conclusão dos berços AL 05 e AL 06, e dado que a obra seria atrasada, segundo a empresa, por conta da solicitação da SNPTA e da APS, com fundamento no interesse público, as previsões de exclusividade e preferência deveriam ser mantidas. Informa ainda que alinhou entendimento com a APS de que esta faria as modificações no edital e na minuta de contrato do leilão da STS08 para tal fim.*
187. *A APS reforçou que a Petrobras deveria novamente realizar essas solicitações via esclarecimentos na Audiência Pública, servindo de base para alteração do edital. Por fim, a Petrobras solicitou que a APS respondesse formalmente as cartas já enviadas sobre este tema para que houvesse a rastreabilidade dessa questão entre as partes.*
188. *Em 1/10/2024, a Petrobras encaminhou à Diretoria-Geral da Antaq a carta DPBR-2024-03337 (peça 199, p. 62-69), tratando dos possíveis impactos da minuta de edital e contrato do processo referente ao leilão da área STS08 sobre o Contrato de Arrendamento 06/2022. A empresa alerta para conflitos entre as premissas do edital em tramitação e as negociações em curso com a APS e a SNPTA, especialmente em relação ao acesso aos berços AL 01 e AL 02, considerados indispensáveis enquanto a obra dos novos berços AL 05 e AL 06 não for concluída.*
189. *A carta traz todo o histórico já apresentado, acrescentando algumas informações sobre tratativas acerca de eventual adensamento do STS08 ao STS08A, o que não é objeto de análise seção e que não prosperou, em vista da existência de outros interessados em disputar a área pela via licitatória.*
190. *A título de contextualização, após a licitação deserta, em 2021, a Petrobras foi sondada para verificar se haveria interesse no adensamento. A resposta foi positiva, mas a empresa não aceitou os termos propostos pelo poder público, e tampouco a APS e SNPTA aceitaram sua contraproposta. Sem chegar a um acordo, a Petrobras manteve a ocupação provisória da área. Enquanto isso, a APS percebeu mudanças no mercado e detectou o interesse de terceiros pela*



área, tendo decidido por lançar o chamamento público. Uma vez confirmada pelo chamamento a existência de 6 interessados, inclusive com garantia de proposta, não caberia mais o adensamento (mais informações à peça 200).

191. Além desses assuntos, a Petrobras prevê uma série de consequências graves caso não possa operar os berços AL 01 e AL 02 com as regras atuais de exclusividade e preferência, respectivamente, entre o prazo previsto inicialmente e a conclusão efetiva dos novos berços (peça 199, p. 65-66):

- i) Redução inicial de carga processada nas refinarias de São Paulo;
 - ii) Redução de cabotagem de gasolina e diesel para as regiões Sudeste, Norte e Nordeste, com falhas de fornecimento;
 - iii) Redução do fornecimento de bunker aos navios atracados no Porto de Santos, aumentando custos portuários;
 - iv) Déficit na oferta de GLP na malha São Paulo/Centro Oeste;
 - v) Redução no fornecimento de óleo combustível, através de cabotagem, para as termelétricas do país, trazendo insegurança energética;
- A partir da segunda semana com as restrições impostas pelo edital do leilão da área STS08:
- vi) Queda drástica da capacidade de refino de todas as refinarias de São Paulo, reduzindo sobremaneira a capacidade de produção de derivados de petróleo nacional, trazendo elevado prejuízo social e econômico;
 - vii) Aumento da importação de derivados para o mercado nacional, trazendo insegurança energética para o país;
 - viii) Produção de GLP das refinarias de São Paulo será totalmente consumida pelo mercado da região e haverá falhas constantes no atendimento com possível deslocamento de mercado para outros polos (incremento no custo logístico);
- Impactos definitivos das restrições impostas pelo edital do leilão da área STS08:
- ix) As restrições de escoamento de derivados da região de São Paulo irão inviabilizar diversos investimentos no refino da região, impactando diretamente a transição energética nacional e o avanço das plantas de biorefino;
 - x) Aumento substancial de movimentação rodoviária nacional, com destaque para a região metropolitana de São Paulo;

192. Ao final, sugere uma série de adaptações ao seu contrato de arrendamento (STS08A) e ao edital do leilão da área STS08, como compatibilização de prazos de utilização dos berços até a conclusão do novo píer; retificação dos prazos das obras intramuros e extramuros, sugerindo abril de 2026 e dezembro de 2031, respectivamente; inclusão de Plano de Transição Operacional (PTO) entre arrendatários para evitar descontinuidade, entre outros.

193. Em **28/10/2024**, a Petrobras encaminhou à Antaq a carta DPBR-2024-06773 (peça 199, p. 71-78), retomando todo o histórico anterior, frisando as previsões de consequências graves em caso de não equalização dos prazos e reforçando que a proposta de novo layout, apresentada em **agosto de 2024**, ainda não havia sido formalmente aprovada pela APS e, por essa razão, o novo cronograma de conclusão da obra teria passado para **dezembro de 2031**, com possibilidade de postergação.

194. A empresa afirmou que a minuta do novo edital da área STS08, ao prever início de operação pela futura arrendatária nos berços AL 01 e AL 02 a partir de 2028, ignorava o novo cronograma da obra da Petrobras e comprometia o abastecimento do mercado nacional de

combustíveis. Ao final, a Petrobras solicita apoio da Antaq para as seguintes soluções, em conjunto com a APS:

- a) Retomada das tratativas para adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento da STS08A;
- b) Alternativamente, prorrogação ou cancelamento do leilão da STS08, até que os pontos apontados pela Petrobras sejam solucionados, com manutenção das condições operacionais atuais da empresa nos berços AL 01 e AL 02; e
- c) Adaptação do edital do leilão da STS08 e das normas do Porto e aditamento ao Contrato de Arrendamento 06/2022, para prever que a futura arrendatária da área STS08 só possa operar nos berços AL 01 e AL 02 após a entrada em operação dos novos berços AL 05 e AL 06, prevista para dezembro de 2031, condicionada à aprovação do layout pela APS até 30/10/2024.

195. É importante mencionar que, após a audiência pública, já foi feito um ajuste na previsão de início de operação da STS08, como se comprova pelas tabelas abaixo, extraídas da versão que foi à audiência pública e daquela submetida ao TCU.

196. Enquanto se previa o início das obras do STS08 para 2025 e início da operação para 2028, o cronograma foi ajustado para início das obras a partir de 2026 e operação a partir de 2029. No entanto, este ajuste ainda não será suficiente para harmonizar os cronogramas da licitação e da conclusão do píer.

Tabela 8 – Regra de transição dos terminais STS08 e STS08A – versão da audiência pública

Etapas	Período	Descrição
Etapas de Transição	2023 - 2025 (3 anos)	STS08A: recebeu área inicial de 343.926m ² , equivalente a sua área definitiva de 297.349m ² (capacidade estática operacional de 229.864m ³ para derivados de petróleo e 83.002m ³ para "GLP") mais área provisória de 46.577m ² (capacidade estática operacional de 39.525m ³ para derivados de petróleo), a fim de resguardar a continuidade da operação portuária; realização de investimentos de aperfeiçoamento operacional e segurança do Terminal; realização de investimentos de expansão de capacidade estática (capacidade estática de 24.380m ³ para derivados de petróleo) e segregação das operações na área definitiva; e segregação do licenciamento, tudo no prazo limite de 2 anos ; observação: exerce provisoriamente a continuidade da operação portuária integral então existente. Ao final de 2024 devolverá a área provisória para que a Autoridade Portuária possa disponibilizá-la ao arrendatário do terminal STS08 , de forma a restar sua área de arrendamento definitiva de 297.349m ² ; em 2025 passa a exercer operação portuária com capacidade estática total 254.24 m ³ para derivados de petróleo e 83.002m ³ para "GLP").
	2025 - 2027 (3 anos)	STS08 : receberá área de 152.324 m ² ; realização da fase investimentos (instalação de novos tanques de armazenamento, com capacidade estática total de 119.760 m ³ - 67.500m ³ + 52.260m ³ - para derivados de petróleo e etanol; instalação de novas linhas de dutos (inclusive internas); instalação de quatro novas praças de bombas, <i>pipe rack</i> , duas novas estações de carregamento, duas novas estações de descarregamento, investimentos em área comum do Porto Organizado; e segregação do licenciamento, tudo no prazo limite de 3 anos ; observação: sem operação portuária. Ao iniciar ao arrendamento em 2025 , o STS08 já contará com a área de 69.961m ² - área (com capacidade estática de 23.199 m ³) previamente operada de modo transitório pelo terminal STS08A - totalizando 152.324 m ² e capacidade estática de 142.959 m ³ , que serão utilizados a partir de 2028. Observa-se que da área de 69.961m ² que será disponibilizada em 12/2024 pelo STS08A, 4 (quatro) dos 6 (seis) tanques são reversíveis a APS de modo que serão disponibilizados 23.199 m ³ (dos 39.525 m ³) ao futuro Arrendatário do STS08 , sendo os dois tanques de diesel não reversíveis (que somam 16.326m ³ - Ver tabela 4) retirados pela Petrobras (STS08A) até 12/2024 .
Situação Definitiva	2027	STS08A: conclusão da construção do novo píer Alamoia, contemplando dois novos berços (AL05 e AL06) e da obra de dragagem de aprofundamento dos novos berços e área de acessos aos berços até o final de 2027 .
	2028	STS08A: entrada em operação do 5º e 6º berço da Alamoia.
	2028 - 2049 contratual	STS08 : Uma vez concretizada a saída da Petrobras para o novo píer, inicia-se a fase operacional do terminal STS08 : passa a exercer operação portuária com capacidade estática total (142.959m ³ para derivados de petróleo e etanol). observação: Início de operação portuária .

Fonte: EVTEA apresentado na audiência pública, Seção C – Engenharia, p. 11, disponível em <https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/09.-STS-08-Secao-C-Engenharia.pdf>, acesso em 24/6/2025.

Tabela 9 – Regra de transição dos terminais STS08 e STS08A – versão submetida ao TCU

Etapas	Período	Descrição
Fase de implantação	2023 - 2025 (3 anos)	STS08A: recebeu área inicial de 343.926m ² , equivalente a sua área definitiva de 297.349m ² (capacidade estática operacional de 229.864m ³ para derivados de petróleo e 83.002m ³ para “GLP”) mais área provisória de 46.577m ² (capacidade estática operacional de 39.525m ³ para derivados de petróleo), a fim de resguardar a continuidade da operação portuária; realização de investimentos de aperfeiçoamento operacional e segurança do Terminal; realização de investimentos de expansão de capacidade estática (capacidade estática de 24.380m ³ para derivados de petróleo) e segregação das operações na área definitiva; e segregação do licenciamento, tudo no prazo limite de 2 anos ; observação: exerce provisoriamente a continuidade da operação portuária integral então existente. Devolverá a área provisória para que a Autoridade Portuária possa disponibilizá-la ao arrendatário do terminal STS08 , de forma a restar sua área de arrendamento definitiva de 297.349m ² ; em 2025 passa a exercer operação portuária com capacidade estática total 254.24 m ³ para derivados de petróleo e 83.002m ³ para “GLP”).
	2026 - 2028 (3 anos)	STS08: receberá área de 152.324 m ² com capacidade estática operacional de 39.525m ³ ; realização da fase investimentos (instalação de novos tanques de armazenamento, com capacidade estática total de 80.081 m ³ - para derivados de petróleo e etanol; instalação de novas linhas de dutos (inclusive internas); instalação de quatro novas praças de bombas, <i>pipe rack</i> , duas novas estações de carregamento, duas novas estações de descarregamento, investimentos em área comum do Porto Organizado; e segregação do licenciamento, tudo no prazo limite de 3 anos ; observação: sem operação portuária.
Situação Definitiva	2027	STS08A: conclusão da construção do novo píer Alamoia, contemplando dois novos berços (AL05 e AL06) e da obra de dragagem de aprofundamento dos novos berços e área de acessos aos berços até o final de 2027 .
	2028	STS08A: entrada em operação do 5º e 6º berço da Alamoia.
	2029 - 2049 contratual	STS08: Inicia-se a fase operacional do terminal STS08 para derivados de petróleo e etanol.

Fonte: peça 153, p. 11.

197. Em **5/11/2024**, a Petrobras encaminhou à APS a carta LOG/TTA/AL DPBR-2024-07261 (peça 199, p. 81-86), com o objetivo de solicitar nova reunião para tratar do andamento das ações pendentes relacionadas à formalização da decisão do novo layout do píer, para prosseguimento do licenciamento ambiental e contratação do EPCista, assim como retoma questões já mencionadas e insere novos assuntos que poderiam ter algum impacto nas obras intramuros, solicitando prorrogação da permanência na área do STS08.
198. Em **20/12/2024**, a Petrobras encaminhou à APS, à SNPTA/Mpor e à ANTAQ a carta DPBR-2024-18255 (peça 199, p. 87-88), por meio da qual enviou versão do PBI revisado, contendo os investimentos já realizados, assim como os novos prazos propostos para os projetos intramuros e extramuros que, segundo a empresa, “tiveram que ser alterados devido às motivações externas e independentes da Petrobras”.
199. Em **27/1/2025**, a Petrobras apresentou à Antaq requerimento de instauração de procedimento de mediação (peça 199, p. 89-104), no âmbito do Contrato de Arrendamento 06/2022, para que fossem mediadas as tratativas a respeito da alteração do projeto e prazos para construção do píer, visando a aprovação do novo layout proposto desde agosto de 2024, concordância com o prazo de dezembro de 2031 e a fixação de premissas para o reequilíbrio econômico-financeiro.
200. Em **5/2/2025**, a Petrobras enviou à APS a carta LOG/TTA/AL DPBR-2025-08289 (peça 199, p. 105-109), na qual solicita a ratificação formal, até o dia **7/2/2025**, da escolha do novo layout do píer, conforme figura validada tecnicamente pelas áreas da Petrobras e da APS, com participação da Praticagem, Capitania dos Portos e Transpetro, em simulações realizadas em julho e agosto de 2024. A empresa destaca que a Cetesb exige que a modificação seja justificada como determinação da autoridade portuária por interesse público, especialmente diante da presença de manguezal e necessidade de dragagem adicional. Informa ainda que o novo layout mantém os dois berços tipo Aframax e os dois para barcaças previstos originalmente, sem

comprometer a navegabilidade da área interna nem futuras expansões portuárias. Segundo a Petrobras, a indefinição da APS quanto ao layout desde o ofício da SNPTA de julho de 2023 tem impedido o avanço no licenciamento ambiental e no projeto executivo do píer, e por isso requer posicionamento formal da APS para prosseguir com os trâmites e juntada da resposta ao processo de mediação instaurado na Antaq.

201. *A esse respeito, a APS esclarece (peça 181, p. 7, grifos nossos):*

A APS tem adotado postura diligente e colaborativa no acompanhamento do contrato, atuando no limite de suas atribuições para viabilizar a regular execução das obras contratadas. Destaca-se a participação desta Autoridade Portuária em reuniões técnicas junto à CETESB, a exemplo da reunião realizada em 28/08/2024 na sede da CETESB, em São Paulo, na qual a APS se fez presente a fim de contribuir para o esclarecimento de aspectos técnicos do projeto.

Cabe esclarecer que não há, até o presente momento, qualquer pendência de aprovação ou providência a ser adotada por esta Autoridade Portuária de Santos APS que configure obstáculo à continuidade do projeto de construção do novo píer. A evolução do empreendimento encontra-se, neste momento, condicionada à apresentação, por parte da arrendatária, do projeto executivo de engenharia e da obtenção das licenças ambientais.

Conforme já exposto (...) eventuais atrasos relacionados à obtenção de autorizações ou licenças por parte de órgãos externos constituem risco expressamente assumido pela arrendatária ao participar do certame licitatório e ao firmar o Contrato de Arrendamento nº 06/2022, nos termos e condições então vigentes.

Assim, não se verifica qualquer omissão ou pendência atribuível à APS que justifique os atrasos até aqui verificados. (...)

202. *Em 18/03/2025, a Petrobras encaminhou à Antaq e à SNP, com cópia para a APS, a carta DPBR-2025-17882 (peça 199, p. 110-118), por meio da qual relata que, apesar do alinhamento entre as partes em reuniões realizadas em 24 e 25/2/2025 (com Antaq e SNP), e dos riscos já detalhados nas Cartas DPBR-2024-03337 (peça 199, p. 62-69) e DPBR-2024-06773 (peça 199, p. 71-78), as versões finais da minuta de edital e contrato da área STS08 não incorporaram as alterações solicitadas.*

203. *Alerta que as minutas mantêm as incompatibilidades e violações ao Contrato de Arrendamento 06/2021, persistindo o cenário de insegurança jurídica e operacional e os riscos de desabastecimento do mercado de combustíveis. Solicita a intervenção da SNP e da Antaq no processo de licitação para adequar as minutas de forma a compatibilizar os prazos de construção dos novos berços e a operação do AL 01 e AL 02, para garantir o abastecimento nacional de combustíveis e os direitos previstos em seu contrato de arrendamento, sugerindo, se necessário, a prorrogação ou o cancelamento do leilão do STS08.*

204. *A equipe de auditoria questionou a APS quanto às razões para sustentar que o píer será concluído até 2028 e possa ser operado desde o início de 2029. A Autoridade Portuária sustenta (peça 181, p. 8-10) que a solução locacional do novo píer do STS08A está consolidada técnica, jurídica e institucionalmente desde 2022, quando foi concebida e apresentada à arrendatária. Essa diretriz foi posteriormente formalizada pela SNPTA, no Ofício 432/2023/SNPTA-MPOR (peça 185). Informa que essa proposta foi desenvolvida sem repercussões sobre parâmetros técnicos, escopo ou características construtivas, consistindo em mera compatibilização locacional, aderente às práticas ordinárias de desenvolvimento de projetos portuários.*

205. *Declara que não haveria fundamento técnico ou fático para associar o ajuste locacional a risco de atraso na execução do píer, nem para sustentar alegações de incompatibilidade com o cronograma de implantação e início de operação do STS08. Afirma ainda que esse cronograma já foi dilatado em um ano, justamente para acomodar riscos de atrasos em relação ao previsto contratualmente.*

206. *Acrescenta que o prazo disponível para a conclusão do novo píer — necessário para garantir que não haja interferência na entrada em operação do STS08 em janeiro de 2029 — é compatível com experiências recentes em empreendimentos portuários de porte e complexidade equivalentes no Porto de Santos, mencionando a obra executada pela Ageo Norte Terminais e Armazéns Gerais S.A. Nesse caso, a empresa assumiu a construção de um píer de atracação com extensão mínima de 223 metros e largura mínima de 24 metros, além da dragagem inicial para atingir a profundidade operacional de 15 metros, igual à cota prevista na documentação do leilão da área STS08A. Segundo a APS, apesar da complexidade do projeto, o píer foi concluído e entrou em operação em prazo inferior a 32 meses, demonstrando que o prazo disponível até dezembro de 2028 é tecnicamente exequível.*
207. *A APS afirma que a Petrobras está em estágio avançado no desenvolvimento dos projetos executivos, estudos técnicos, tratativas institucionais e no processo de licenciamento ambiental junto à Cetesb, e que o grau de maturidade dos estudos e a capacidade técnica, operacional e financeira da arrendatária reforçam a viabilidade de implantação conforme o cronograma contratualmente previsto no âmbito do STS08.*
208. *Já ocorreram três reuniões de mediação entre Antaq, APS, e Petrobras, nos dias 28/5, 4/6 e 2/7/2025. Ao final das 3 reuniões, foi possível chegar a um acordo de novo prazo para a conclusão das obras do píer: 15/1/2030, conforme referência anexa (peça 203).*

Análise da AudPortoFerrovia

209. *A presente análise visa examinar, com base nos elementos documentais reunidos e nos relatos das partes, os fatores que levaram ao atraso das obras do novo píer, com atenção para as responsabilidades atribuídas contratualmente, possíveis interesses das partes e efeitos sobre o processo de licitação do terminal STS08 e as operações portuárias na região da Alemoa.*
210. *Ao longo do histórico relatado, é possível identificar que, embora oficialmente justificada por entraves técnicos, institucionais e regulatórios, a execução do empreendimento acaba por ser protelada (parágrafos 155 a 171), mesmo após a formalização da diretriz de alteração do layout extramuros pela SNPTA, em 10/7/2023 (peça 185).*
211. *Sem emitir juízo de valor conclusivo, uma vez que a obrigatoriedade de construção do píer é ligada ao contrato do terminal STS08A e, portanto, não constitui objeto de análise desta desestatização, a não ser pelos reflexos que causa na licitação do terminal STS08, observa-se que há incentivos para a arrendatária adiar os investimentos. O simples fato de postergar em alguns anos a realização de aportes relevantes, na modelagem financeira de qualquer empreendimento deste porte e horizonte temporal, pode representar impacto positivo considerável ao se descontar o fluxo de caixa do projeto pelo WACC e trazê-lo a valor presente. Além disso, possível atraso na licitação do STS08 lhe permite, na prática, prolongar o status quo atual, em que ocupa a área do STS08 em regime provisório e com condições mais favoráveis do que as previstas para o arrendatário que vier a ser definido após a licitação da área, que terá obrigação de pagamento de outorga e realização de investimentos, além de possível remuneração superior a ser paga à APS.*
212. *Conforme relatado no parágrafo 152, já em 2022, antes mesmo da vigência do Contrato de Arrendamento 06/2022, a Autoridade Portuária de Santos (APS) já havia comunicado, em 25/8/2022, a necessidade de ajuste do layout do píer, realizando reunião técnica e encaminhando alternativas conceituais. Nesse momento, a Petrobras poderia ter iniciado imediatamente os ajustes, contudo, a estatal teria adotado a postura de não incorporar as novas diretrizes e iniciar o desenvolvimento dos estudos e projetos executivos conforme.*

213. *A formalização da solicitação de compatibilização do projeto, por meio do Ofício 432/2023/SNPTA-MPOR em 10/7/2023, já continha elementos suficientes para que a Petrobras desse andamento ao projeto no novo modelo. Se, hipoteticamente, o prazo de cinco anos para a conclusão do píer fosse reiniciado a partir dessa formalização, sua conclusão deveria ocorrer em meados de 2028, um período que se mostraria compatível com o cronograma previsto para a licitação da área STS08 na versão encaminhada ao TCU, que estimava o início da operação em 2029.*
214. *Após essa formalização, a Petrobras apresentou diversas situações como motivadoras para o adiamento da obra. Contudo, de acordo com a Cláusula 13 do Contrato de Arrendamento 06/2022 (peça 202, p. 21), conforme apresentado pela APS (peça 181, p. 6-7), os riscos relacionados à elaboração dos projetos, obtenção de licenças, permissões e autorizações ou eventuais atrasos no trâmite de licenciamento ambiental recaem sobre a arrendatária.*
215. *A Petrobras, em várias ocasiões, tentou obter da APS a uma manifestação de aceite adicional. Tal comportamento, receava a APS, poderia representar um esforço para "zerar o cronômetro" do prazo de cinco anos para a entrega do píer, buscando assim adiar o investimento e, conseqüentemente, a conclusão da obra.*
216. *Por outro lado, em um primeiro momento, a APS não abordou a questão de forma definitiva, deixando margem para questionamentos acerca das obrigações e do prazo para conclusão da obra. Após a formalização da SNPTA, à Autoridade Portuária caberia acompanhar o processo tempestiva e minudentemente, dada a relevância do caso, registrando de forma clara e objetiva, por meio de manifestação formal, todas as decisões tomadas, e, se fosse o caso, adotando as medidas cabíveis em caso de descumprimento contratual.*
217. *Antes do início da mediação da Antaq, a equipe de auditoria foi procurada pela Petrobras e foi realizada reunião sobre o assunto, tendo sido encaminhada vasta documentação acostada aos autos e referenciada neste relatório. Posteriormente, foi realizada visita ao STS08A, acompanhada pela equipe da empresa, bem como nova reunião no local. Enquanto isso, foram realizadas algumas reuniões com a APS, sendo este um dos assuntos principais tratados.*
218. *A equipe expôs suas preocupações à APS, pois detectou riscos importantes para a licitação do STS08. Conforme relatos de stakeholders ouvidos pela equipe de auditoria, corroborados pela APS (peça 181, p. 11), há um problema histórico de insuficiência de berços públicos para granéis líquidos no Porto de Santos, gerando altos custos de demurrage. Este cenário é corroborado pelo nível de serviço dos berços da Alemoa, apresentado acima de 200% no caderno operacional do EVTEA (peça 150, p. 7), indicando longos períodos de espera para os navios. Haveria na região capacidade excedente de tancagem, com possibilidade de expansão, e insuficiente de berços.*
219. *Uma questão de grande relevância para a análise do processo de arrendamento do STS08 é a disponibilidade de novos berços na região da Alemoa desde o começo da operação do novo arrendatário, prevista para o início de 2029. A expectativa de que a infraestrutura adicional não seja concluída no prazo produz impactos diretos sobre a possibilidade de sucesso da licitação, à medida que possíveis interessados avaliarão o risco e incorporarão esta variável a seus cálculos para a definição do valor máximo que estarão dispostos a pagar pelo negócio. Quanto maior a percepção de risco dos interessados, menores serão as propostas de valor de outorga. Se a percepção de risco for excessiva, possíveis investidores podem até deixar de participar do certame. Cumpre rememorar que o terminal STS08 já foi objeto de licitação deserta. Além disso, a possibilidade de entrada de um novo arrendatário antes da conclusão de novos berços de atracação preocupa os demais stakeholders, pois pode sobrecarregar ainda mais a já disputada*

capacidade de acostagem da Alemoa, com reflexos negativos para todos os terminais que ali operam.

220. *Por meio da consulta e audiência públicas, a Petrobras relatou sua previsão de não conclusão das obras no cronograma da documentação apresentada pela APS, mas estimando prazo de conclusão consideravelmente superior ao inicialmente contratado, mesmo que o “cronômetro fosse zerado” naquele momento. Estimou a conclusão para dezembro de 2031 (vide contribuição 20, peça 147, p.3), quando a audiência e consulta ocorreram no final de 2024, 7 anos antes, o que claramente afeta a percepção de risco dos demais interessados.*
221. *Em 10/1/2024, a empresa já havia afirmado à SNPTA que a conclusão do píer poderia ultrapassar 2031, ou seja, aproximadamente 8 anos a partir daquele momento e 9 anos a partir do início da vigência contratual (parágrafo 166). Apesar de já possuir estudos avançados, a Petrobras, em 2/9/2024, estimava um prazo de conclusão de mais de 6 anos, maior que o prazo original de seu contrato.*
222. *Com esses desdobramentos, a Petrobras, que demonstrou firme interesse em participar do leilão, poderia vir a obter ganhos relevantes: com o adiamento da obra e o atraso no investimento; com a permanência provisória por mais tempo na área STS08; e com a disseminação de percepção de risco junto aos demais interessados no leilão, pois tal cenário poderia reduzir o apetite dos competidores e, conseqüentemente, fazer com que a própria Petrobras se sagsse vencedora do certame dispendendo consideravelmente menos em outorga.*
223. *Embora a APS tenha, em um primeiro momento, perdido a oportunidade de acelerar os trâmites exigidos, formalizar as decisões e medidas necessárias e fixar um prazo inequívoco para a conclusão das obras, o que daria maior segurança ao prosseguimento do certame, a Autoridade Portuária tem razão em alguns de seus argumentos apresentados, como, por exemplo, que:*
- a) os riscos relativos à obtenção de autorizações e licenças estão inseridos na álea da arrendatária;*
 - b) ajustes entre o layout inicial e a solução definitiva, bem como a compatibilização do projeto às condições reais do sítio, são normais, corriqueiros e esperados nesse tipo de empreendimento;*
 - c) a alteração foi solicitada à Petrobras antes mesmo do início da vigência do contrato, em 25/8/2022, e formalizada em 10/7/2023 pela SNPTA, o que proporcionaria tempo suficiente para sua conclusão antes do final de 2028;*
 - d) o fato de o projeto já apresentar um razoável grau de maturidade, em estágio avançado no desenvolvimento dos projetos executivos e estudos técnicos e tratativas com o órgão ambiental, aliado à experiência recente de outras obras de píeres no Porto de Santos, como a da Ageo Norte, concluída em menos de 32 meses, sugere não ser necessário prazo tão longo quanto aventado pela arrendatária.*
224. *Em contrapartida, a Petrobras demorou para o início das providências de alteração. Depois, passou a oficiar constantemente a APS, a SNPTA e a Antaq, atribuindo a causas alheias à sua vontade diversas situações passíveis de adiamento da obra. A isso se somou a omissão da APS em apresentar formalmente o aceite definitivo do projeto. Essa situação de incerteza, não só poderia prejudicar a atratividade do projeto, como lançou riscos de desabastecimento no importante mercado do sudeste, pois, segundo a Petrobrás, caso perdesse sua situação fática de*

exclusividade e preferência dos berços que ocupa hoje, haveria redução da capacidade de refino, falhas de fornecimento de combustíveis e insegurança energética para o país.

225. *O fato é que a continuidade deste impasse impactaria sobremaneira a atratividade do leilão do STS08, pois poderia afugentar interessados e, consequentemente, facilitar a vitória da própria Petrobras. O adiamento do certame para prever início da operação em janeiro de 2032, seguindo a previsão da Petrobras de conclusão da obra em dezembro de 2031, resolveria essa questão, mas impactaria negativamente os resultados financeiros da APS, o provimento de infraestrutura, a expansão da movimentação e armazenagem e a geração de receitas, além de conceder benefícios indevidos à Petrobras, que continuaria ocupando provisoriamente a área. Alternativamente, a manutenção do cronograma com a inclusão de dispositivos de assunção de risco pela APS em caso de atraso poderia resultar em incentivo a maiores atrasos e muito provavelmente ainda seria percebido como risco relevante pelos interessados, afetando o resultado do leilão.*
226. *Ainda que essa não tenha sido a intenção da Petrobrás e da APS, o impasse gerado pela atuação de ambos gerou riscos à licitação e ao suprimento próprio mercado atendido pelas infraestruturas envolvidas.*
227. *Visando a solução definitiva da controvérsia, em paralelo à mediação conduzida pela Antaq, iniciada em maio de 2025, a equipe envidou esforços em suas reuniões com os dois lados – APS e Petrobras – e também com a Antaq, para estimular que se chegasse a um consenso, com o pacto de novo prazo suficiente para a conclusão das obras e sem prejuízos à licitação do STS08 e à operação de todos os terminais da região.*
228. *Em reunião com a área técnica da APS, foi realizado um exercício de estimativa do prazo real que seria necessário para vencer cada uma das etapas a percorrer entre o final da análise da área técnica do TCU e o início das operações do vencedor do STS08, chegando ao seguinte cronograma hipotético:*
- *Conclusão da análise da área técnica do TCU – 10/7/2025*
 - *Apreciação do Ministro Relator – 30 dias*
 - *Julgamento (caso não haja pedido de vista) – final de agosto/2025*
 - *Ajustes, contratação e preparação para publicação do edital (2 meses) – final de outubro/2025*
 - *45 dias para realização do leilão – meados de dezembro/2025*
229. *A se considerar o STS08A como parâmetro, entre a licitação e a assunção da área (início da vigência contratual) decorreu mais de um ano (aproximadamente 13 meses). Nesse cenário, a assunção da área STS08 ocorreria no final de 2026 ou início de 2027. Com os três anos previstos para a realização das obras do terminal, a conclusão se daria no final de 2029 ou início de 2030.*
230. *Enquanto a equipe, já em fase final desta análise, estudava alternativas de propostas de encaminhamento, levando em conta o cronograma acima e buscando a melhor solução em termos de interesse público, aconteceu a terceira reunião da mediação conduzida pela Antaq, tendo sido selado um acordo entre as partes quanto ao prazo para conclusão da obra: 15/1/2030.*
231. *O prazo pactuado na mediação da Antaq ficou muito próximo ao cronograma estimado acima, o que reduz de forma decisiva os riscos que vinham sendo levantados, permitindo que o certame transcorra sem maiores percalços e com maiores chances de sucesso. Para tanto, será*

necessário apenas que a APS tome medidas para ajustar a modelagem e documentação da licitação para refletir o cronograma real pactuado, dando transparência dos motivos do ajuste.

232. *A esse respeito, frise-se que toda a modelagem do arrendamento partiu da premissa que já em 2029 haveria a geração de receitas com o arrendamento. Dessa forma, será necessário adaptar o EVTEA à nova realidade verificada no curso desse processo, em que o início das operações do terminal ocorrerá provavelmente em 2030, com a conclusão da obra pela Petrobrás.*
233. *Assim, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se determinar à APS que, previamente à publicação do edital de licitação do terminal STS08, ajuste o conjunto de estudos e minutas jurídicas do processo de licitação da área STS08, fazendo as devidas alterações no modelo econômico-financeiro, ETVEA e minutas de edital e contrato, para compatibilizá-los ao prazo pactuado para a conclusão da obra do novo píer da Alemoa, obrigação da Petrobras decorrente de seu Contrato de Arrendamento 06/2022, conferindo a devida transparência aos motivos que levaram ao ajuste, e encaminhe a documentação final completa do leilão para ciência do TCU.*
234. *Por derradeiro, cabe salientar que toda a análise do modelo econômico-financeiro que se segue tomou por base o EVTEA originalmente encaminhado ao TCU e que previa a geração de caixa já em 2029. Embora essa previsão deva ser alterada, deslocando o fluxo de caixa adiante, com as devidas adaptações, os fundamentos para a definição dos parâmetros que compõem o modelo econômico-financeiro continuarão inalterados, a exemplo da projeção da demanda, regime de preços e a definição do WACC, de modo que não há prejuízos às conclusões do restante do relatório.*
235. *Em conclusão, pode-se dar como saneado o problema envolvendo a construção do píer pela Petrobrás e seus reflexos na licitação, sem prejuízo de que, no futuro, dada a importância da obra para o abastecimento do mercado no Sudeste, o TCU volte a se manifestar sobre o assunto caso verificado problemas na execução do empreendimento.*

VI. VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

VI.1. Estimativas de receita

236. *Para o terminal STS08, a Seção E do EVTEA apresenta os resultados do modelo financeiro, incluindo a projeção da receita bruta para os produtos derivados e etanol ao longo dos anos do contrato. A Seção B definiu a receita média por unidade em R\$ 102,99 por tonelada movimentada.*
237. *A tabela a seguir apresenta a projeção da receita bruta (em milhares de reais) para o STS08, extraída do Anexo F-4 Demanda/Receita da Seção E. A tabela detalha as projeções financeiras e operacionais principais utilizadas no modelo econômico-financeiro do STS08 ao longo do prazo de arrendamento:*

Tabela 10– Capacidade estimada para o Terminal STS08 (em toneladas)

ANO	Movimentação (mil toneladas)	Receita Bruta (mil reais)
2026	0	0
2027	0	0
2028	0	0
2029	272	28.044
2030	555	57.160
2031	847	87.184
2032	1.031	106.214
2033	1.049	108.012
2034	1.066	109.834
2035	1.085	111.695
2036	1.097	112.986
2037	1.110	114.297
2038	1.123	115.614
2039	1.136	116.955
2040	1.149	118.305
2041	1.157	119.183
2042	1.166	120.071
2043	1.174	120.944
2044	1.183	121.815
2045	1.191	122.686
2046	1.208	124.412
2047	1.225	126.164
2048	1.242	127.944
2049	1.260	129.750
2050	1.277	131.558

Fonte: Seção E do EVTEA – elaboração APS (peça 151, p. 11)

VI.2. Estudo de demanda

238. A projeção do fluxo de cargas é utilizada para: a) balizar o projeto de engenharia e o dimensionamento do empreendimento; b) realizar a análise financeira com vistas a verificar a viabilidade do projeto; e c) estabelecer termos contratuais e a movimentação mínima exigível (MME).
239. De acordo com o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP, 2019), o perfil de carga de granel líquido combustível é composto de: a) petróleo (60%); b) derivados de petróleo (32%); c) etanol (1%); e outros (7%).
240. Em 2022 o Complexo Portuário de Santos movimentou cerca de 11 milhões de toneladas de graneis líquidos combustíveis, representando cerca de 3,85% do montante nacional. O óleo diesel é o combustível mais consumido no país, vindo a gasolina em segundo lugar.
241. De acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE – 2032), as importações líquidas de derivados de petróleo alcançarão 59 mil m³/dia em 2032, contribuindo para esse déficit o óleo diesel (-52 mil m³/dia), a nafta (-7 mil m³/dia) e o coque de petróleo (-7 mil m³/dia).

Por outro lado, o derivado com o maior superávit em 2032 é o óleo combustível (+17 mil m³/dia).

242. A delimitação de mercado, que compreende dois elementos, denominados dimensão produto e dimensão geográfica, é o ponto de partida para a avaliação financeira do empreendimento. No caso do terminal STS08, a dimensão produto compreende a gasolina, a nafta, o óleo diesel, o etanol e o biodiesel. A dimensão geográfica é o Complexo Portuário de Santos.
243. As projeções de demanda são estruturadas a partir da: a) demanda macro, cargas produzidas e consumidas no país, escoadas pelos portos brasileiros (competição interportuária); e b) demanda micro, cargas destinadas a determinado complexo portuário, distribuídas entre os terminais existentes (competição intraportuária).

VI.2.1. Demanda macro

244. Para estimar a Demanda Macro potencial do Complexo Portuário de Santos no tocante aos graneis líquidos combustíveis, tendo em vista o STS08, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos: a) PNLP-2019; b) Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019); c) Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ - 2020); e d) Estudos do Plano Decenal de Expansão de Energia 2032 (PDE, 2032).
245. O PNLP, o instrumento de planejamento de maior abrangência, considera o escoamento de produtos em determinado Cluster portuário (gama de portos que competem entre si). O Porto de Santos encontra-se no Cluster de São Paulo, que engloba os Complexos Portuários de Santos e de São Sebastião.
246. A estimativa e projeção da demanda de movimentação de carga entre 2017 e 2060 teve por base metodologias e modelos econométricos que utilizaram como input as seguintes variáveis e bases de dados: a) séries históricas do Produto Interno Bruto (PIB); b) taxas de câmbio; c) volumes de exportação e importação; e d) preços das principais commodities minerais.
247. O Plano Mestre é o instrumento de planejamento voltado à unidade portuária. A partir dele identifica-se a Demanda Macro de um Complexo Portuário, que pode envolver o Porto Organizado e Terminais de Uso Privado (TUPs). Considerando-se as incertezas das previsões estimadas, foram construídos cenários de projeção de demanda para cada carga, denominados cenário otimista, pessimista e tendencial.
248. Considerando que a base de dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos é de 2018, a projeção de demanda foi validada por meio da análise de aderência em relação aos volumes projetados e efetivamente movimentados nos anos de 2020, 2021 e 2022.
249. O terminal STS08 encontra-se no Cluster de São Paulo, o qual, para o horizonte de 2020 a 2060, possui taxa média de crescimento de 2,34% para derivados de petróleo e de 1,80% para etanol:

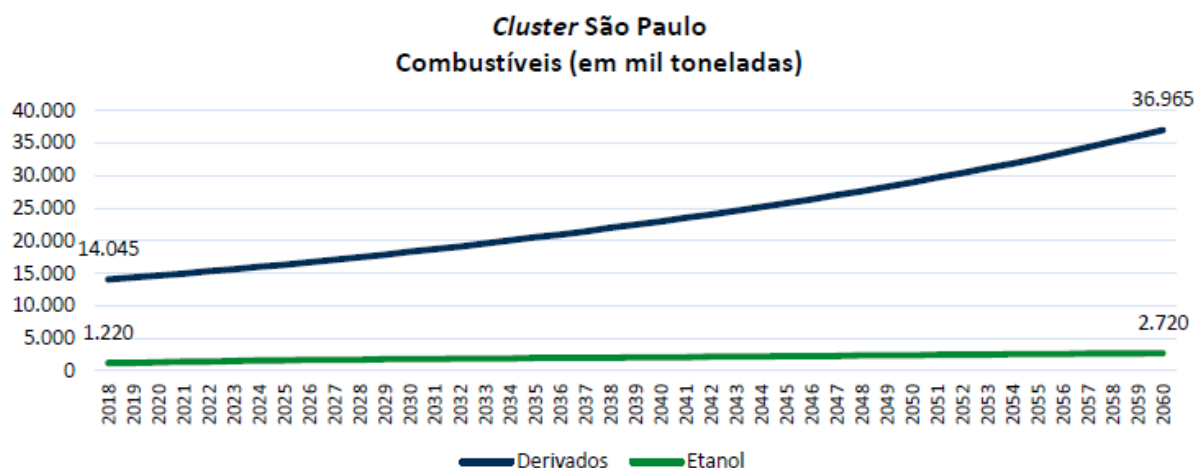
Tabela 11 – Taxas de crescimento da movimentação no Cluster de São Paulo, por carga e período

Logística Portuária (PNLP, 2019).		
PNLP - Cluster São Paulo (2019)		
Taxa de Crescimento Anual (CAGR)		
Período	Derivados	Etanol
2018-2025	2,14%	4,50%
2025-2035	2,32%	1,68%
2035-2045	2,30%	1,43%
2045-2055	2,41%	1,29%
2055-2060	2,53%	1,14%
2020-2060	2,34%	1,80%

Fonte: Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP, 2019) (peça 152, p. 17)

250. Ainda de acordo com o PNL, a demanda para os derivados (todos) e o etanol deve atingir em torno de 39,7 milhões de toneladas no ano de 2060:

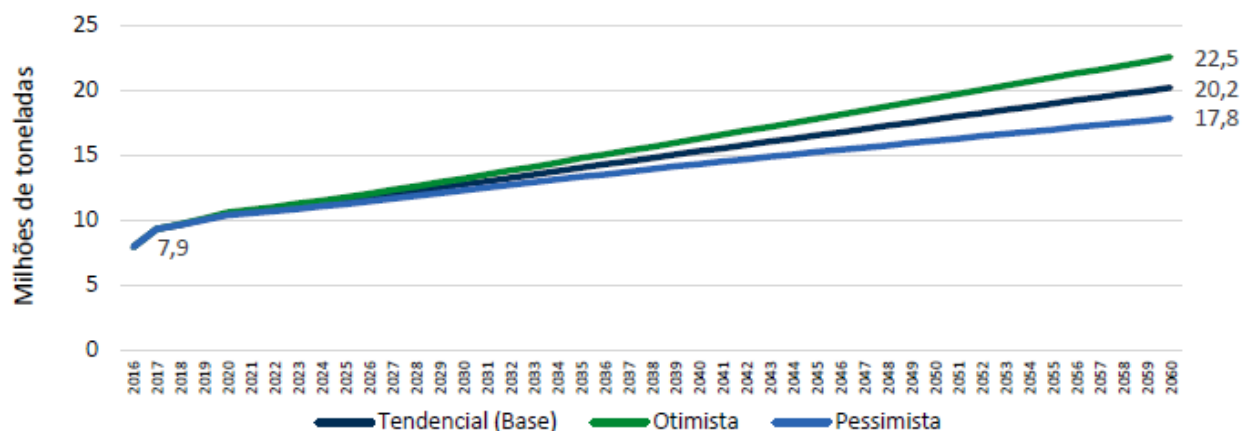
Figura 8 – Projeção de demanda para derivados e etanol, período 2020-2060



Fonte: Relatório Projeção de Demanda e Carregamento da Malha - Ano base 2018 - (PNLP, 2019)

251. O Plano Mestre, por sua vez, considera no cenário tendencial uma taxa média de crescimento de 1,8118% da demanda projetada de derivados de petróleo e de 1,8694% da demanda projetada de etanol no Complexo Portuário de Santos. Ao final do período, em 2060, o total desses graneis líquidos combustíveis deve chegar a 20,2 milhões de toneladas, sendo 17,3 milhões de toneladas de derivados de petróleo e 2,8 milhões de toneladas de etanol.

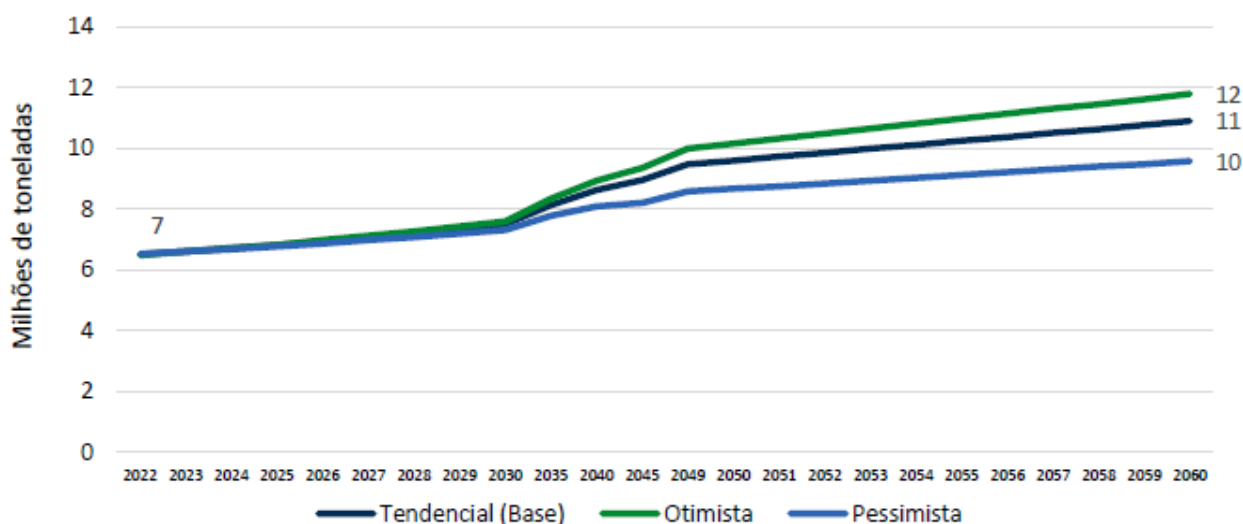
Figura 9 – Macro Demanda - Plano Mestre 2019 Granel Líquido Combustível (derivados e etanol)



Fonte: Seção B – Estudos de Mercado do EVTEA (peça 152, p. 20)

252. Como o Plano Mestre de 2019 utiliza dados de 2018, ao se comparar as movimentações desse ano com as dos anos de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, verificou-se forte aderência entre as movimentações e as projeções do Plano Mestre para o etanol. Por outro lado, em relação aos derivados de petróleo, a movimentação realizada superou, em média, 18,92% as projeções do Plano Mestre, de modo que foi necessário realizar um ajuste na projeção.
253. Para fins de avaliação do empreendimento, o mercado pode ser subdividido em 2 (dois) segmentos: a) terminais dedicados ao escoamento das 4 (quatro) refinarias da Petrobras, com conexão às dutovias (atualmente, apenas o STS08A), representando uma cadeia verticalizada; e b) terminais operadores logísticos localizados dentro e fora do porto organizado na hinterlândia do Complexo (todos os demais terminais).
254. Considerando que o terminal STS08A atenderá integralmente o fluxo logístico de toda a produção das refinarias santistas no curto, médio e longo prazos, a APS entende que esse fluxo deve ser subtraído para a elaboração da Demanda Macro dos demais terminais localizados no Complexo.
255. Assim, os ajustes na projeção da Demanda Macro contaram com as seguintes premissas: a) acréscimo de 19,52% no ponto de partida das projeções em relação ao Plano Mestre, utilizando-se o volume movimentado em 2022; b) aplicação das taxas de crescimento apresentadas no Plano Mestre para o período de projeção, em detrimento das taxas do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE – 2032); e c) exclusão da demanda decorrente da movimentação por dutos advindos das refinarias da Petrobras.
256. Após os ajustes, as quantidades estimadas, em toneladas, para 2050, de derivados e etanol no cenário tendencial, otimista e pessimista são: 11.108.000, 12.145.914 e 10.392.970, respectivamente:

Figura 10 – Macro Demanda ajustada (sem dutos) granel líquido combustível (derivados e etanol)



Fonte: Seção B – Estudos de Mercado (peça 152, p. 27)

VI.2.2. Demanda micro

257. A partir da demanda macro, busca-se a demanda micro para o terminal, dividindo-se o total da demanda pelos terminais do Complexo Portuário de Santos que movimentam graneis líquidos combustíveis. Assim, para estimar a demanda do Terminal STS08 realizou-se uma avaliação dinâmica competitiva, analisando-se a capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas, ou seja, as capacidades instaladas e planejadas.

258. Inicialmente, estimou-se o giro médio do estoque em 12 vezes por ano, tendo-se como ponto de partida o giro anual dos terminais da Ageo e Ageo Norte na Ilha de Barnabé:

Tabela 12 – Giro anual de estoque para terminais de líquidos em Santos

Ilha Barnabé - Giros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
Ageo	4,51	7,72	9,32	9,18	10,27	7,58	6,99	8,45	8,00
Ageo Norte	11,95	14,36	12,4	13,07	10,45	10,61	8,44	9,79	11,38

Fonte: Seção B – Estudos de Mercado (peça 152, p. 29)

259. Em seguida, foram assumidas as seguintes premissas: a) adoção da demanda macro ajustada no período de 2026-2050; b) levantamento das capacidades existentes e projetadas dos players que integram o Complexo Portuário de Santos, à exceção do terminal STS08A, cuja demanda macro é específica e foi subtraída da demanda macro do terminal STS08; e c) identificação do déficit ou superávit de capacidade frente à demanda projetada para 2050.

260. Levantaram-se as capacidades estática e dinâmica futuras dos terminais de líquidos no Porto de Santos, obtendo-se o total de 8.328.979 toneladas:

Tabela 13 – Capacidade futura dos terminais de líquidos em Santos para combustíveis.

Terminais	Dimensionamento STS08				
	Capacidade Estática	Capacidade dinâmica	Proporção de Etanol e derivados na movimentação	Capacidade Berço	Capacidade dinâmica derivados e etanol
Vopak	297.004,00	3.172.002,72	82%	1.418.025,00	1.162.781
Stolthaven	149.265,00	1.594.150,20	56%	613.200,00	343.622
Granel Química	51.981,00	555.157,08	71%	268.275,00	190.207
Ultracargo	307.436,00	3.283.416,48	80%	1.456.350,00	1.165.080
Adonai	109.686,00	1.171.446,48	67%	1.273.634,95	784.869
Adonai East	70.477,00	752.694,36	67%	818.353,94	504.305
Ageo	314.120,00	3.354.801,60	37%	3.647.450,10	1.242.451
Ageo Norte	231.000,00	2.467.080,00	98%	2.682.290,12	2.417.738
Ageo Leste	100.612,00	1.074.536,16	48%	1.168.270,88	517.926
TOTAL					8.328.979

Fonte: Seção B – Estudos de Mercado (peça 152, p. 30)

261. Portanto, de acordo com a estimativa de demanda macro para o STS08, definida em 9.606.368 toneladas, há um déficit de capacidade dinâmica no montante de 1.277.388 toneladas. Admitindo-se a densidade média de 0,89 ton/m³, tem-se 1.435.267 m³, os quais divididos por 12 (número de giros), resulta numa capacidade mínima projetada para o terminal STS08 de 119.606 m³:

Tabela 14 – Dimensionamento de capacidade para o terminal STS08.

Terminais	Proporção de Etanol e derivados na movimentação	Proporção de tancagem necessária	Capacidade estática considerada (t.)	Giro	Capacidade dinâmica (t.)
Demanda Macro Ajustada 2050 (sem GLP e dutos)					9.606.368
Capacidade existente					8.328.980
STS08 (em t.)	100%	100%	106.449	12	1.277.388
Densidade Média			0,89		
STS08 (em m³)			119.606		

Fonte: Seção B – Estudos de Mercado (peça 152, p. 30)

262. Definida a capacidade estática do terminal STS08, a APS avaliou a divisão de capacidades do mercado (capacity share) a fim de se chegar à demanda micro do terminal, adotando, para tal, as seguintes premissas: a) o contrato de arrendamento será celebrado em 2026; b) o prazo contratual é de 25 anos (2026-2050); c) a operação se inicia no quarto ano do contrato (2029); d) haverá ampliação parcial de um dos players do mercado (a partir de 2029); e e) a capacidade instalada para o Terminal STS08 em 2029 será de 119.606 m³ (estática) e 1.277.388 ton/ano (dinâmica), adotando-se o giro médio de 12 vezes ao ano. Observa-se que todos os prazos deverão ser revistos, em decorrência dos ajustes a serem realizados em função do novo prazo acordado para entrega do novo píer, pela Petrobras, como já indicado anteriormente.
263. A partir dessas premissas, a APS concluiu que a participação de mercado do Terminal STS08 será de 13,30%, adotando-se um ramp up de quatro anos (2029-2032), haja vista que o terminal não possui um mercado cativo, sendo necessária a captura de novos clientes:

Tabela 15 – Divisão de capacidade de granel líquido combustível no Complexo de Santos.

	Capacidade Estática (m³)	Capacidade dinâmica derivados (t/ano)	%	Capacidade Estática (m³)	Capacidade Dinâmica Derivados(t/ano)	%
Vopak	297.004,00	1.162.781	15%	297.004,00	1.162.781	12,1%
Stolthaven	149.265,00	343.622	5%	149.265,00	343.622	3,6%
Granel Química	51.981,00	393.606	5%	51.981,00	190.207	2,0%
Ultracargo	307.436,00	1.165.080	15%	307.436,00	1.165.080	12,1%
Adonai	109.686,00	784.869	10%	109.686,00	784.869	8,2%
Adonai East	70.477,00	504.305	7%	70.477,00	504.305	5,2%
Ageo	256.120,00	1.013.041	13%	314.120,00	1.242.451	12,9%
Ageo Norte	164.000,00	1.716.490	23%	231.000,00	2.417.738	25,2%
Ageo Leste	100.612,00	517.926	7%	100.612,00	517.926	5,4%
STS08				119.606	1.277.388	13,3%
TOTAL		7.601.720	0,00%		9.606.368	100,00%

Notas:

[1] Celebração do contrato em 2026.

[2] Prazo de 3 (três) anos para realização de obras (2026-2028).

[3] Considera a ampliação de tancagem da Ageo e Ageo Norte em 2029.

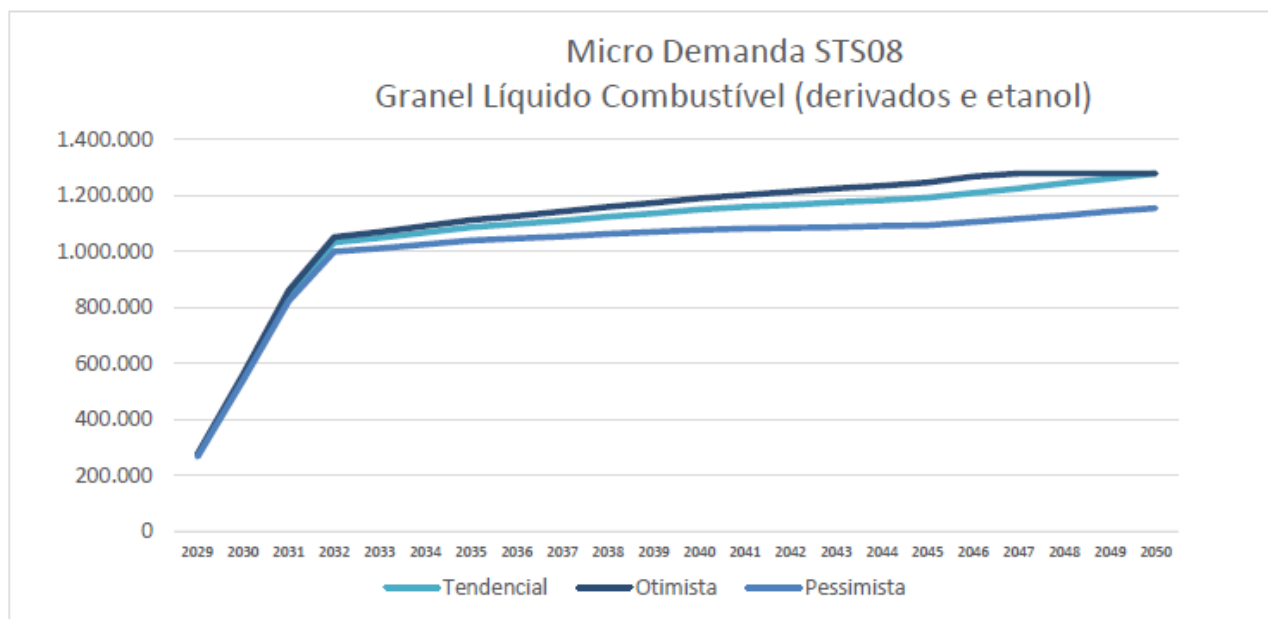
[4] Aplicação de *ramp up* nos 4 (quatro) primeiros anos.

[5] Dados fornecidos pela APS.

Fonte: Seção B – Estudos de Mercado (peça 152, p. 32)

264. Com a estabilização do mercado em 2032 o capacity share do terminal STS08 será de 13,30%. Com as premissas adotadas e os ajustes realizados na demanda macro, chega-se à demanda micro do terminal:

Figura 11 – Demanda Micro em cenários para granel líquido combustível no STS08 (em toneladas)



Fonte: Seção B – Estudos de Mercado (peça 152, p. 33)

Análise da AudPortoFerrovia

265. *Verifica-se que no estudo da demanda a APS buscou dados acerca da movimentação dos grânéis líquidos combustíveis no Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP, 2019) e no Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE-2032), trazendo confiabilidade aos dados apresentados.*
266. *De modo análogo, adequadamente embasada é a estimativa da projeção da demanda, que teve por base metodologias e modelos econométricos que se utilizaram de séries históricas do Produto Interno Bruto (PIB), de taxas de câmbio, de volumes de importação e exportação e dos preços das principais commodities minerais.*
267. *Além disso, utilizou-se o Plano Mestre para a identificação da demanda macro. A partir desta demanda, de 9.606.368 toneladas para o terminal STS08, verificou-se que há um déficit de capacidade dinâmica no montante de 1.277.388 toneladas, que resultou em uma capacidade estática projetada para o terminal é de 119.606 m³, considerando-se 12 giros e uma densidade média de 0,89 ton/m³.*
268. *Definida a capacidade estática, a APS avaliou a capacidade do mercado (capacity share), considerando que, entre outras premissas, a operação se iniciaria a partir de 2029 e que neste ano a capacidade estática seria de 119.606 m³, ou seja, estariam concluídas as obras de tancagem.*
269. *A partir dessas premissas, a APS concluiu que a participação de mercado do terminal STS08 será de 13,30%, adotando-se um ramp up de quatro anos (2029-2032), ou seja, considerou que o mercado seria estabilizado em 2032.*
270. *Nota-se, portanto, que o estudo das demandas macro e micro seguiu passos estruturados a partir de dados de fontes pertinentes, como o PNLP-2019, o PDE-2032 e o Plano Mestre-2019, não havendo ressalvas no tocante à metodologia e à fonte de dados utilizados.*
271. *No entanto, conforme já mencionado, a construção dos berços AL 05 e 06, objeto do contrato da Petrobras no Terminal STS08A, não estará finalizada em dezembro de 2028, conforme previsto.*
272. *Desse modo, tem-se um ponto de atenção que exigirá da APS a avaliação da possível alteração das demandas macro e micro definidos para o terminal STS08, uma vez que, entre as premissas adotadas, encontra-se o início de operação em 2029, estabilizando-se o mercado em 2032. Esse ponto está coberto pela determinação proposta anteriormente, para a adaptação dos estudos ao novo prazo para a conclusão da referida obra, em janeiro de 2030.*

VI.2.3. Preço dos serviços

273. *O nível de preços efetivamente praticado durante o horizonte contratual será definido livremente pela arrendatária, observada a dinâmica de preços de mercado. Tal liberdade se justifica na medida em que o mercado é competitivo, contendo players no porto organizado e em terminais de uso privado que podem prestar o mesmo serviço.*
274. *A receita unitária média foi obtida a partir de pesquisa em demonstrações contábeis auditadas e receita auferida unicamente em atividades no cais de Santos/SP. Obteve-se o faturamento bruto de cinco terminais cuja operação e demonstrativos eram aderentes. Como os resultados ocorreram em datas-bases distintas, cada faturamento anual foi corrigido pelo IPCA:*

Tabela 16 – Série de receita bruta real anual dos terminais no Porto de Santos (data-base 12/2022)

Receita bruta real (R\$ mil)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
Stolthaven	61.521	82.776	90.640	111.994	119.915	125.532	111.105	117.550	117.404	104.271
Adonai	32.093	41.686	51.575	95.974	96.026	93.562	91.530	83.337	103.527	76.590
Ageo	201.369	156.937	168.737	262.637	253.155	247.440	296.790	261.026	211.935	228.892
Ageo Norte	72.529	156.937	168.737	174.114	242.124	244.984	203.630	165.049	230.505	184.290
Ageo leste	0	0	0	0	0	18.131	83.597	74.474	84.697	58.734

Fonte: Seção B – Estudos de Mercado (peça 152, p. 36)

275. Constatou-se que 95% da receita bruta do terminal está associada à armazenagem do produto, de modo a ser adequada uma normalização proporcional ao giro. Assim, chegou-se ao valor de R\$ 102,99 por tonelada para fins de modelagem:

Tabela 17 – Memorial de cálculo para composição da receita média unitária considerada.

Terminal	Receita Real média (2014 - 2022)	Movimentação Média (2014-2022)	Giro Médio (2014-2022)	Receita Unitária (R\$/t/mês)
Stolthaven	104.270.730	700.202	1,81	82,14
Adonai	76.589.953	314.764	2,8	86,99
Ageo	228.891.711	1.521.396	1,75	85,9
Ageo Norte	184.289.876	1.195.607	1,09	141,31
Ageo leste	65.224.695	542.954	1,2	100,03
Receita unitária				99,27
Giro mensal considerado				1
Inflação cumulada 12/2022 - 10/2023				1,037480118
Receita unitária considerada				102,99

Fonte: Seção B – Estudos de Mercado (peça 152, p. 38)

Análise da AudPortoFerrovia

276. Entende-se adequada a metodologia adotada pela APS para quantificar a receita unitária média a partir da pesquisa em demonstrações contábeis auditadas e receita auferida no cais de Santos, obtendo-se, assim, o faturamento em cinco terminais distintos, corrigindo-os para uma única data-base. Tal metodologia confere razoável fidedignidade ao valor apresentado para a receita unitária.

VI.2.4. Movimentação Mínima Exigida (MME)

277. A movimentação mínima exigida tem por objetivo criar mecanismos de compartilhamento de risco entre o Poder Concedente e o arrendatário, utilizando-se de métrica pré-definida. Para definição da MME, utilizou-se a movimentação histórica nacional nas importações e exportações de derivados de petróleo e etanol no sistema ComexStat entre os anos de 2002 e 2022.

278. A partir da movimentação de derivados e etanol entre 2002 e 2022, obteve-se o Value at Risk (VaR), nos termos do Acórdão 1.750/2021-TCU-Plenário, de -32,78%. Assim, a MME é equivalente à 67,22% aplicado sobre a demanda projetada.

279. Identificando-se o redutor definidor da MME, aplica-se o mesmo à série de projeção de demanda micro para o arrendamento. A partir das premissas adotadas, encontraram-se os seguintes valores de MME para a área do terminal STS08:

Tabela 18 – Movimentação Mínima Exigida para a área STS08.

ANO	Demanda Micro Tendencial	Movimentação Mínima Exigível (MME)
2026	0	0
2027	0	0
2028	0	0
2029	272.301	183.041
2030	555.003	373.073
2031	846.530	569.038
2032	1.031.303	693.242
2033	1.048.765	704.980
2034	1.066.453	716.870
2035	1.084.520	729.014
2036	1.097.057	737.442
2037	1.109.783	745.996
2038	1.122.578	754.597
2039	1.135.591	763.344
2040	1.148.704	772.159
2041	1.157.230	777.890
2042	1.165.855	783.688
2043	1.174.324	789.381
2044	1.182.783	795.067
2045	1.191.243	800.754
2046	1.208.001	812.018
2047	1.225.016	823.456
2048	1.242.293	835.069
2049	1.259.835	846.861
2050	1.277.388	858.660
Redutor α		-32,78%

Fonte: Seção B – Estudos de Mercado (peça 152, p. 40)

Análise da AudPortoFerrovia

280. Entende-se adequado o critério de cálculo da MME a partir da movimentação histórica nacional nas importações e exportações de derivados de petróleo e etanol no sistema ComexStat entre os anos de 2002 e 2022, com a ressalva dos devidos ajustes de cronograma a serem realizados em decorrência do novo prazo de entrega dos berços AL 05 e 06.

VII. DESPESAS OPERACIONAIS – OPEX (OPERATIONAL EXPENDITURES)

281. Os custos e despesas operacionais se encontram no item 4 da Seção D – Operacional do EVTEA. Os custos dividem-se em fixos (mão de obra própria, utilidades, manutenção, geral e administrativo, custos ambientais, e taxas e outras contribuições) e variáveis (mão de obra avulsa – OGMO, utilidades e tarifas portuárias). Conforme a Tabela 1, essas despesas totalizam \$ 391.195.595 após ajustes, mas, ao contrário dos investimentos, têm menor impacto no fluxo de caixa, por estarem diluídas ao longo dos anos.

VII.1. Custos Fixos

VII.1.1. Mão de Obra:

282. Estabeleceu-se um total de 67 funcionários na área de arrendamento STS08. A equipe administrativa varia conforme o patamar de receita do terminal. No caso do STS08, por se tratar de terminal com receita acima de 60 milhões ao ano, a equipe administrativa é de 20 pessoas, conforme tabela referencial da EPL.

Tabela 16 – Movimentação Mínima Exigida para a área STS08.

Tabela 5 - Patamares das equipes administrativas (receita bruta x 1.000). Fonte: EPL.								
RECEITA BRUTA ANUAL								
Equipe	< 3.800	< 18.000	< 30.000	< 45.000	< 60.000	< 110.000	< 160.000	> 160.000
Diretor Geral	0	0	1	1	1	1	1	1
Gerente Sênior	1	1	2	2	3	3	4	6
Gerente	3	2	3	3	4	5	6	10
Administrativo 1	1	1	1	3	4	6	8	15
Administrativo 2	0	3	2	3	3	5	6	10
Total	5	7	9	12	15	20	25	42

Fonte: Seção D – Operacional (peça 150, p. 9)

283. Em relação à área de meio ambiente, utilizou-se metodologia do Ibama para licenciamento de terminais, resultando em um supervisor e um técnico de meio ambiente. Foi incluído também um supervisor de segurança portuária, em conformidade com a Resolução 52/2018 da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS).

284. Já o número de funcionários operacionais é estimado conforme a carga movimentada. O índice de produtividade empregado, necessário para se estimar a composição da mão de obra, foi obtido a partir da produtividade de oito terminais portuários.

285. Em média, tem-se a movimentação de 29.372 toneladas por ano por funcionário. A partir da movimentação esperada, tem-se um total de 44 funcionários operacionais para a área STS08.

286. Os salários foram determinados com base em referências dos sistemas SICRO/SP (07/23), SINAPI/SP (10/23) e Salários.com.br (Nacional/10/23). Quanto aos encargos, adotou-se custos sociais de 122%. A previsão de custo total com 67 funcionários é de R\$ 7.855.799,00 ao ano.

VII.1.2. Utilidades:

287. Categoria que contempla custos e despesas fixas das áreas administrativas e de apoio, englobando eletricidade, água/esgoto e comunicação. O custo total com utilidades é de R\$ 857.241,00 ao ano.

VII.1.3. Manutenção:

288. Projetada com base no valor dos ativos (obras civis e equipamentos, novos e existentes) e taxas anuais aplicadas (0,5% a 2% dependendo do tipo e se novo ou existente). A projeção de custos de manutenção para o projeto da área STS08 é de R\$ 2.781.762,00 ao ano.

VII.1.4. Geral e Administrativo:

289. Inclui serviços como limpeza, contabilidade, jurídico, consultores, seguros, segurança e custos com veículos/combustíveis. Os serviços terceirizados foram estimados com base em tabelas de referência como a do DNIT. Os seguros aplicáveis ao empreendimento no STS08



também são considerados nesta rubrica. O custo total geral e administrativo para o terminal STS08 é de R\$ 3.665.567,00 ao ano.

VII.1.5. Custos ambientais:

290. Referem-se às despesas com licenças, estudos e programas ambientais.

VII.1.6. Taxas e outras contribuições:

291. Incluem taxas como IPTU e sindicatos. Estimou-se um valor de R\$ 1.594.581,00 ao ano.

VII.1.7. Ressarcimento pela elaboração do EVTEA governamental

292. O pagamento total devido pelo estudo de viabilidade da área STS08 é de R\$ 591.972,76. O valor referente ao reembolso do estudo está considerado no equilíbrio econômico-financeiro do projeto como um aporte no primeiro ano de contrato.

VII.1.8. Custo do leilão:

293. O leilão será conduzido na B3, de modo que o montante devido à Bolsa de Valores é de R\$ 528.263,86 (data base 10/2023). O pagamento deste valor está contemplado no equilíbrio econômico-financeiro do projeto, representando um aporte no primeiro ano de contrato.

VII.2. Custos Variáveis

VII.2.1. Mão de obra avulsa (OGMO)

294. Para o projeto STS08, devido à natureza dos granéis líquidos movimentados, a utilização obrigatória do OGMO é dispensada.

VII.2.2. Utilidades

295. Os custos variáveis de utilidade englobam o consumo de energia elétrica e lubrificantes nas operações do terminal, estimados com base em valores históricos destas atividades.

VII.2.3. Tarifas portuárias

296. A tarifa média aplicável à Autoridade Portuária foi estimada em R\$ 1,41 por tonelada movimentada, sendo um custo variável. A tarifa média é uma média ponderada entre as tarifas de derivados e etanol, levando-se em conta que a proporção de etanol na demanda total ao longo dos 25 anos de arrendamento é de 15%.

VII.2.4. Tributos

297. Os tributos aplicáveis ao empreendimento podem ser subdivididos em dois grupos: a) impostos sobre faturamento (PIS, COFINS, e ISS); e b) impostos sobre lucro (IRPJ e CSLL). Para o cálculo tributário utilizou-se o método mais vantajoso para o empreendimento, aquele que produz o maior resultado (lucro líquido ano a ano). As seguintes premissas foram adotadas:

Tabela 19 – Premissas - Tributos

Alíquotas de Impostos	Lucro Real	Lucro Presumido
PIS (s/ receitas)	1,65%	0,65%
COFINS (s/ receitas)	7,60%	3,00%
ISS (s/ receitas)	5,00%	5,00%
CSLL (s/ lucro)	9,00%	9,00%
IR (s/ lucro)	15,00% + 10,00%	15,00% + 10,00%
IR abaixo de R\$ 240k	15,00%	15,00%
Método do Lucro Presumido		
Critério de qualificação:	Menor, igual ou maior	Igual ou menor
Receitas Brutas >	78.000.000	78.000.000
Incentivos Fiscais:	Alíquota	Aplicável em:
Créditos PIS/COFINS	9,25%	Utilidades
REIDI	Aplicável	

Fonte: Seção D do EVTEA (peça 150, p. 19)

Análise da AudPortoFerrovia

298. Não há ressalvas a serem feitas no tocante aos números apresentados para os diversos itens que compõem a despesa operacional.

VIII. PLANO DE INVESTIMENTOS – CAPEX (CAPITAL EXPENDITURES)

299. As ações relacionadas ao capex têm por objetivo a realização de investimentos voltados ao desenvolvimento do terminal, abrangendo as adequações necessárias, a instalação de novos equipamentos e a execução de serviços de infraestrutura na área de arrendamento. Conforme a Tabela 1, essas despesas totalizam R\$ 359.766.683.
300. A solução de engenharia definitiva será de responsabilidade do futuro arrendatário, o qual deverá basear-se nas capacidades e níveis de serviço projetados, bem como nas demais obrigações estabelecidas no edital e no contrato.
301. As obras, no montante total previsto de R\$ 279.673.087,00 (sem considerar REIDI, e data base: 10/2023), deverão ocorrer durante os três primeiros anos após a data de assunção, coincidindo com a etapa de transição das áreas. Ou seja, iniciarão em 2026 e deverão ser concluídas até o final de 2028. Durante esse período o terminal não estará em operação, a qual terá início apenas em 2029 (2030, após a conciliação mediada pela Antaq e descrita nesse relatório).
302. O futuro arrendatário deverá realizar investimentos em instalações e equipamentos necessários para que a capacidade estática passe dos atuais 39.525 m³, distribuídos em seis tanques, para 119.606 m³. Ou seja, haverá a construção de tanques, cuja quantidade e disposição caberá ao futuro arrendatário, com o volume total de 80.081 m³ (peça 153, p. 4).
303. Com esta futura concepção, e admitindo-se um giro de 12 ciclos de estoque por ano para derivados de petróleo e etanol, estima-se uma capacidade dinâmica de 1.277.388 toneladas ao ano (peça 153, p. 13).
304. Além dos tanques, prevê-se, ainda:
- a) a instalação de 2.450 metros de dutos internos (dentro do terminal) e 2.400 metros de nova conexão até os berços AL 03 e 04. As linhas de dutos para conexão à refinaria da Petrobrás foram desconsideradas (peça 153, p. 16);

b) a instalação de quatro praças de bombas, cada uma com seis bombas e capacidade estática de 35.000 m³ (peça 153, p. 17);

c) a instalação de duas plataformas de descarregamento que possam acomodar carretas “rodo trem”, com duas posições de descarregamento em cada plataforma, permitindo a operação simultânea de quatro caminhões, um veículo de cada lado (peça 153, p. 14); e

d) a instalação de duas plataformas de carregamento que possam acomodar carretas “rodo trem”, com duas posições de descarregamento em cada plataforma, permitindo a operação simultânea de quatro caminhões, um veículo de cada lado (peça 153, p. 15).

305. Na área comum do porto, adjacente aos terminais STS08A e STS08, prevê-se:

a) a instalação de sistema de combate a incêndios, com sistema de captação de água de maré (peça 153, p. 18-19);

b) a implantação de novo acesso (gate público e guarita), que não será exclusivo ao STS08A e tampouco integra o atual arrendamento. Esse novo acesso também será utilizado pelo berço público previsto na região (peça 153, p. 20-23);

c) a instalação de um pipe rack na porção inicial do novo acesso, onde se encontra uma faixa de dutos ao nível do solo, com extensão de 30 metros (peça 153, p. 23);

d) a instalação de uma única subestação, que substituirá diversas subestações que atendem a região, com realocação da rede de alta tensão e circuitos elétricos de baixa tensão (peça 153, p. 23); e

e) instalações administrativas, com 500 m², uma portaria para o novo gate público, com 200 m², estacionamento para veículos, e bicicletário, com cerca de 400 m² (peça 153, p. 23).

306. Em relação aos novos investimentos, com base no estudo de engenharia, considerando o montante total previsto de R\$ 279.673.087,00 (sem considerar REIDI, e data base: 10/2023), foi elaborada curva ABC para identificar os itens mais relevantes, situados na faixa "A", conforme a tabela a seguir:

Tabela 20 – Curva ABC de investimentos no STS08

Item	unid.	Qt	Custo Unitário (R\$)	Custo Total (R\$)	%	% acum.
Tanques de aço-carbono de telhado fixo, com fundação		80.081	R\$ 2.311,00	R\$ 185.092.163,00	66,18%	66,20%
Linha de dutos para grânéis líquidos (incluindo suportes) - Fase 1	R\$/m	4.850	R\$ 5.702,70	R\$ 27.658.105,39	9,89%	76,10%
Engenharia e administração	%	0		R\$ 12.712.413,00	4,55%	80,60%
Contingências	%	0		R\$ 12.712.413,00	4,55%	85,20%
Estação de carregamento de caminhão	R\$/Unid.	2	R\$ 5.030.855,32	R\$ 10.061.710,63	3,60%	88,80%
Sistema de Combate a Incêndio	R\$/Unid.	1	R\$ 7.593.463,23	R\$ 7.593.463,23	2,72%	91,50%
Sistema de combate a incêndio (terminal + SPA)	R\$/Unid.	1		R\$ 7.593.463,23	2,72%	94,20%
Praça de bombas - Fase 1	R\$/Unid.	4	R\$ 3.275.043,40	R\$ 6.550.086,80	2,34%	96,50%
Estação de descarga de caminhão	R\$/Unid.	2	R\$ 2.759.373,98	R\$ 5.518.747,96	1,97%	98,50%
Subestação área SPA 862,5 KVA	m²	1	R\$ 1.323.032,71	R\$ 1.323.032,71	0,47%	99,00%
Edificações área SPA - fiscalização etc.	m²	500	R\$ 2.211,27	R\$ 1.105.635,89	0,40%	99,40%
Edificação Guarita - Gate Público	m²	200	R\$ 2.211,27	R\$ 442.254,36	0,16%	99,50%
pipe rack - Elevação rede de dutos Novo Acesso	m	30	R\$ 14.369,62	R\$ 431.088,59	0,15%	99,70%
Pavimentação Novo acesso - Gate Público Pier (SPA)	m²	2.041	R\$ 199,95	R\$ 408.093,68	0,15%	99,80%
Cercamento do terminal	R\$/m	1.983	R\$ 126,94	R\$ 251.713,77	0,09%	99,90%
Demolição	R\$/m3	2.954	R\$ 46,96	R\$ 138.722,65	0,05%	100,00%
Pavimentação estacionamento SPA, GPORT	m²	400	R\$ 199,95	R\$ 79.979,16	0,03%	100,00%
Total				R\$ 279.673.087,00		

Fonte: elaboração própria a partir da tabela 6, anexo C-2 da seção C – Engenharia (peça 153, p. 33)

307. Vale destacar que todos os novos investimentos previstos e os ativos existentes na área do arrendamento serão reversíveis à Autoridade Portuária ao término do contrato (peça 153, p. 4).
308. Os dois itens pertencentes à faixa A da curva ABC, que juntos perfazem 76,10% do valor total previsto para novos investimentos são: a) tanques de aço-carbono e b) linha de dutos, incluindo suportes.
309. Os custos unitários de aquisição dos tanques foram definidos com base em cotações de fornecedores nacionais, estudos de viabilidade aprovados pelo Governo Federal e no Sistema de Custos Portuários - SICPORT da Antaq. Em relação a esse aspecto, é importante observar que esta revisão considerou os índices de reajustamento de obras portuárias publicados pelo Dnit

(Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) para atualizar as estimativas originais dos custos unitários.

310. Conforme explicado no capítulo X. deste relatório, que versa sobre o cumprimento das condicionantes do Acórdão Antaq 519/2024, a metodologia adotada pela APS para a obtenção do custo unitário dos tanques de aço carbono de telhado fixo com fundação é razoável e foi aceita pela Antaq, de modo a não restar questionamentos acerca do custo deste item.
311. No tocante aos dutos, o custo por metro linear foi obtido por meio de cotações de fornecedores nacionais, com base em médias de diferentes orçamentos e valores de estudos de viabilidade avaliados pela Antaq. Durante a revisão dos estudos, a fim de atualizar o custo de implantação da estrutura, foram empregados os índices de reajustamento de obras portuárias do Dnit para estruturas metálicas.
312. Além dos novos investimentos, o futuro arrendatário receberá ativos existentes no valor total de R\$ 85.636.710,00, conforme tabela apresentada na seção E – Financeiro do EVTEA (peça 151, p. 7):

Tabela 21 – Ativos Existentes

Descrição	Unidade	Quantitativo	Custo Unitário (R\$)	Custo Total (R\$)
Desenvolvimento de terminal				
Pavimentação pesada	R\$/m²	3.198	202,24	646 748
Edificações				
Edificações da AP que serão incorporadas ao arrendamento	R\$/unid.	753	2.219,08	1 670 968
Bens da AP na área arrendada	R\$/unid.	1	52.516.332,97	52 516 333
Equipamentos principais				
Equipamentos da Autoridade Portuária na área arrendada	R\$/unid.	1	23.017.505,64	23 017 506
Demais				
Engenharia e administração	%	5%		3 892 578
Contingências	%	5%		3 892 578
Total				85 636 710

Fonte: Seção E – Financeiro do EVTEA (peça 151, p. 7)

VIII.1. Renovação de Equipamentos (Retrofit)

313. Conforme a modelagem apresentada, está prevista a renovação dos equipamentos principais do arrendamento no 12º ano do contrato. São eles: linhas de dutos, praça de bombas, estações de carga e descarga e tanques de aço-carbono (desconsiderada a estrutura civil).
314. A arrendatária deverá realizar a adequada manutenção de todas as edificações e equipamentos para deixar o terminal em condições operacionais adequadas. A renovação dos equipamentos objetiva assegurar a atualidade e modernidade das instalações. O valor previsto de retrofit é de R\$ 105.964.000,00, a serem depreciados linearmente entre os anos 13º a 23º de vigência, conforme tabela acostada na Seção E – Financeiro (peça 151, p. 12).
315. A equipe enviou e-mail à APS em 13/06/2025, questionando o motivo pelo qual o valor de R\$ 105.964.000,00, estimado para o Retrofit no 12º ano do contrato, foi lançado no quarto ano da tabela de capex com valor negativo (peça 201, p. 1-2).



316. Em 18/6/2025, a APS encaminhou e-mail à equipe contendo nova versão da planilha de modelagem (peça 201, item não digitalizável), com a tabela de capex devidamente corrigida (peça 201, p. 3).
317. Ao avaliar a tabela corrigida, sem o valor negativo atribuído ao Retrofit, notou-se um impacto muito significativo no fluxo de caixa global do projeto, nos valores de remuneração variável e fixa da APS, no valor presente líquido do projeto e na taxa interna de retorno após o imposto. Também houve alterações pouco significativas na receita bruta global e na despesa operacional total, ocasionadas por ajuste da data-base inflacionária, em decorrência de questionamentos anteriores da equipe de fiscalização. Todas essas alterações foram questionadas à APS por meio do e-mail enviado em 23/06/2025 (peça 201, p. 5).
318. Em e-mail enviado em 25/6/2025, a APS corroborou as alterações decorrentes da correção do valor negativo para o Retrofit, destacando o impacto provocado no fluxo de caixa global do projeto, no valor presente líquido (VPL) e nos valores calculados para as remunerações fixa e variável (peça 201, p. 8). Os impactos podem ser checados na Tabela 1 deste relatório.

VIII.2. Tanques de aço-carbono de telhado fixo, com fundação

319. Conforme detalhado no capítulo X., a metodologia adotada pela APS para a obtenção do custo unitário dos tanques de aço carbono, principal item da tabela capex, é razoável e foi aceita pela Antaq, de modo a não restar questionamentos acerca do custo deste item.

Análise da AudPortoFerrovia

320. O questionamento levantado acerca do custo unitário dos tanques de carbono restou superado após a análise das justificativas apresentadas pela APS, aceitas pela equipe e pela Antaq, conforme exposto no capítulo X.
321. No tocante ao valor negativo encontrado na tabela do Retrofit, e posteriormente corrigido pela APS, vale destacar a importância da atualização dos dados, uma vez que se aproximam da realidade, com o potencial de aumentar a atratividade do certame.

IX. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MECANISMOS DE RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES E CLÁUSULAS DE GARANTIA DE ATENDIMENTO AO VAREJO

322. Na ocasião do primeiro leilão do terminal STS08, ocorrido em 2021, em que não houve interessados (declarado deserto), a fim de se atender ao art. 16, §2º da Lei 12.815/2013, em resposta à consulta formulada, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP encaminhou: a) a Nota Técnica 1/2020/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ, de 17/1/2020 (peça 57); b) o ofício 1/2021/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ (peça 58); c) a Nota Técnica Conjunta 14/2020/ANP, de 25/5/2020 (peça 59); d) a Resolução de Diretoria da ANP, de 28/5/2020 (peça 60); e) o ofício 3/2020/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ, de 14/2/2020 (peça 61); e f) publicação do despacho ANP de 28/2/2020 (peça 62).
323. Naquela oportunidade, a Agência Reguladora mostrou-se favorável à licitação das duas áreas distintas, STS08A e STS08, de modo a serem preferencialmente concedidas a operadores logísticos distintos e não verticalizados (peça 57, p. 14).
324. Posteriormente, a fim de analisar o pedido de reexame da Nota Técnica 1/2020, interposto pela Petrobras e pela Transpetro, a ANP formulou a Nota Técnica Conjunta 14/2020, em 25/05/2020, na qual recomendou à Diretoria Colegiada que: a) fosse permitida a participação da Transpetro no procedimento licitatório; b) fosse obrigatório o procedimento licitatório para as áreas STS08 e STS08A; c) o referido procedimento licitatório fosse facultado a quaisquer

operadores logísticos que comprovem expertise para operar as áreas STS08 e STS08A (terminal Alemoa); e d) houvesse adjudicação destas áreas a operadores logísticos distintos. Tal recomendação restou integralmente acatada pela Diretoria da ANP, conforme Resolução de 28/5/2020 (peça 60).

325. *No entanto, notou-se que na atual licitação a ANP não foi consultada, o que foi objeto de questionamento por parte da equipe à APS, por meio do ofício 14/2025 (peça 169). Em resposta, a APS argumentou que não houve nova consulta à ANP devido à manutenção das condições regulatórias previamente analisadas e à ausência de inovação normativa que justificasse nova manifestação do órgão regulador. Acrescentou, ainda, que a vitória da Petrobras no terminal STS08A afastou o risco de desabastecimento, apontado anteriormente (peça 174, p. 9).*

326. *No tocante à cláusula restritiva à participação de interessados, vale reproduzir os subitens 23.16 e 23.16.1 da minuta do edital (peça 156, p. 61):*

23.16 Empresas ou GRUPOS ECONÔMICOS com participação de mercado relevante apenas poderão ser declaradas vencedoras na hipótese de não haver outro PROPONENTE que tenha apresentado proposta válida.

23.16.1 A regra disposta no subitem 23.16 se estende as SOCIEDADES CONTROLADAS, CONTROLADORAS, COLIGADAS e sujeitas ao mesmo controle comum.

327. *Notou-se que os subitens mencionados eram imprecisos, pois não continham um percentual de participação definindo o mercado relevante. Além disso, não estavam claros os motivos pelos quais a Petrobras não foi considerada no mercado relevante, permitindo a participação dessa empresa mesmo já sendo a arrendatária do terminal STS08A, o que contrariava entendimento exarado pela ANP por ocasião do primeiro leilão ocorrido em 2021. Por fim, notou-se a ausência de um estudo concorrencial robusto e embasado, capaz de fundamentar as restrições à participação de interessados.*

328. *Assim, a equipe de fiscalização questionou a APS, por meio do ofício 14/2025 – AudPortoFerrovia (peça 169), acerca: a) da ausência de análise concorrencial do mercado, a fim de fundamentar as possíveis restrições de participação a serem impostas no edital, a exemplo de outros projetos recentes, como o MAC11A (Acórdão 1.832/2024-Plenário-TCU); b) da ausência, na minuta do edital, de restrições à participação na licitação por parte de empresas ou grupos com participação de mercado relevante, no tocante ao limite percentual de participação, conforme havia sido apresentado pela APS à equipe de fiscalização; c) da participação da Petrobras na licitação sem restrições, diferentemente do ocorrido no primeiro leilão, ocasião em que a empresa somente poderia vencer as duas áreas (STS08A e STS08) caso não houvesse outros interessados; e d) dos motivos pelos quais a Petrobras não foi considerada no mercado relevante para o cálculo de fatia de mercado para possível restrição à participação no leilão.*

329. *No entendimento da APS, a condicionante imposta no edital por meio da cláusula 23.16, fruto de contribuições recebidas durante a Consulta e Audiência Pública 4/2024, e cuja redação é igual à utilizada no edital do terminal STS13A, alinha-se ao entendimento do Acórdão 490/2019-TCU-Plenário e coaduna-se com as diretrizes do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), conforme disposto na peça 174, p. 9-12.*

330. *Em relação à ausência de restrição à participação na licitação, no tocante ao limite percentual, a APS confirmou tratar-se de um erro material que seria ajustado, destacando o percentual de 20% como limite de concentração do mercado relevante (peça 174, p. 12-13).*

331. *No tocante à participação da Petrobras sem restrições, a APS alegou que alterou premissas excessivamente restritivas da modelagem do primeiro leilão a fim de estimular a participação de novos operadores, acrescentando que o alcance dos objetivos de pluralidade no uso da infraestrutura e ampliação do acesso de operadores independentes poderia ser alcançado*

mediante: a) a desvinculação da estimativa de demanda da carga da Petrobras, evitando que a viabilidade econômica do terminal dependa deste agente; e b) o fomento à participação de operadores bandeira branca, por meio de medidas que favoreçam a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo (peça 174, p. 13-15).

332. Ao ser questionada acerca da possibilidade de a Petrobras vencer o leilão da área STS08, e, nesse caso, restar frustrada a competição no mercado de varejo, a APS alegou que a participação da Petrobras não obsta a concorrência no processo licitatório. Afirmou ainda que o contrato de arrendamento incorporará cláusulas que garantirão o acesso não discriminatório de terceiros e a prestação de serviços em condições isonômicas, de modo a neutralizar eventuais riscos de fechamento de mercado (peça 174, p. 16-17).
333. A APS alegou que a exclusão da Petrobras e Transpetro da análise concorrencial do mercado relevante no contexto do terminal STS08 encontra respaldo na jurisprudência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), e que estas empresas, por operarem terminais cativos, integralmente dedicados ao atendimento da demanda do próprio grupo controlador, não exercem papel concorrencial no segmento de granéis líquidos voltado à distribuição independente (peça 174, p. 17).
334. A despeito das justificativas apresentadas, entendeu-se que a restrição à participação de interessados não deveria ser mantida face à ausência de um estudo concorrencial robusto, amplo e fundamentado, capaz de trazer elementos concretos sobre o risco de práticas abusivas à concorrência. Tal entendimento tem por base, dentre outras decisões do Tribunal, o Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual determinou à Antaq que suprimisse:
- 9.2.2. (...) cláusula restritiva à ampla participação no certame, que somente pode ser inserida no edital de licitação com a prévia manifestação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), de que há comprovado risco ao ambiente concorrencial, a justificar a restrição alvitada, facultando aos licitantes, até a homologação da licitação, o envio ao CADE, para eventual providência de sua alçada;
335. Na ocasião, o Exmo. Relator em seu voto ponderou que a avaliação de aspectos concorrenciais não ancorados em estudos robustos “Situa-se no campo do ‘achismo’” e que o:
- (...) impedimento à participação de grupos econômicos em qualquer certame constitui medida excepcionalíssima, porquanto mitiga a disputa pela concessão, com possíveis efeitos adversos sobre a seleção da proposta mais vantajosa, a eficiência e a competitividade do empreendimento portuário, razão por que tem de ser exaustivamente justificada.
336. O próprio Cade, a quem a Lei 12.529/2011 atribuiu a competência de entidade julgante do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, instituiu em seu guia de remédios antitruste que as medidas adotadas para sanar as preocupações concorrenciais devem ser proporcionais, ou seja, suficientes para atingir seu objetivo, mas não excessivos. Tal colocação obedece ao princípio constitucional da proporcionalidade. Sob essa perspectiva, a exclusão da participação no processo licitatório seria medida extrema, e, portanto, deveria ser objetivamente fundamentada em estudos concorrenciais adequados, e, inclusive, seus resultados precisariam ser comparados com outras medidas menos drásticas de remédio antitruste, a exemplo de medidas comportamentais e estruturais.
337. Assim, a partir de reuniões mantidas com a área técnica e o corpo diretivo da APS, ocasiões em que se expôs a jurisprudência e o entendimento do TCU acerca do tema, a Autoridade Portuária se comprometeu a retirar a cláusula restritiva da minuta do edital, tendo confirmado a retirada por meio do ofício APS-DIPRE-GD/201.2025 (peça 198, p.2).

338. *Ultrapassada a questão referente à restrição concorrencial, ganhou importância a inserção de dispositivos contratuais robustos com o objetivo de promover acesso aberto, tarifação não discriminatória e reserva de capacidade para múltiplos usuários, uma vez que essa foi uma das justificativas da APS para liberar a participação irrestrita da Petrobras nesta segunda edição do leilão.*
339. *Conforme discutido em reunião entre a equipe de fiscalização e a área técnica da APS, os dispositivos inseridos na minuta de contrato poderiam não ser suficientes para garantir a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo, por serem vagos e deixarem margem à subjetividade. Assim, foi acordado que a APS aprofundaria a questão e elaboraria dispositivos mais robustos para assegurar o atendimento ao objetivo do leilão. Assim, por meio do ofício 19/2025 (peça 178), a equipe solicitou à APS o encaminhamento dos dispositivos elaborados para garantir o objetivo de prestação de serviços a múltiplos usuários e de atendimento ao varejo.*
340. *A APS apresentou resposta por meio da Nota Técnica SUPOR/DINEG/APS 48.2025 (peça 181, p. 24-48). Inicialmente trouxe um suporte normativo, com breve explanação, destacando artigos de diversas leis, decretos, resoluções e notas técnicas da ANP, da Antaq e do Cade (peça 181, p. 25-31). Em seguida traçou um histórico técnico-regulatório (peça 181, p. 31-34), destacando: a) o Acórdão 1750/2021-TCU-Plenário (peça 181, p. 34-35); b) Termos de Compromisso de Cessação - Cade (peça 181, p. 35-36); c) a Nota Técnica Conjunta ANP 6/2023 (peça 181, p. 36-37); d) benchmark internacional (peça 181, p. 37-38); e e) doutrina regulatória e fundamentos econômicos (peça 181, p. 38).*
341. *Apresentou um quadro consolidado com a redação de 10 cláusulas e respectiva fundamentação (peça 181, p. 38-42): a) capacidade reservada; b) PMO (Procedimento Mútuo de Operação) e divulgação; c) indicadores (KPIs); d) governança neutra; e) direito de passagem; f) transparência tarifária; g) penalidades; h) auditor independente; i) solução de conflitos; e j) revisão periódica.*
342. *A fim de que existam condições objetivas de mensuração e fiscalização das cláusulas, a APS sugeriu parâmetros quantitativos objetivos, baseados em evidências técnicas e benchmarks regulatórios nacionais e internacionais, bem como em práticas consolidadas de fiscalização da Antaq, da ANP e do Cade. Os parâmetros definidos foram: a) capacidade mínima reservada; b) utilização efetiva da capacidade; c) prazo máximo de resposta; d) índice de reclamações procedentes; e) penalidade por descumprimento; e) revisão periódica contratual e f) publicação do PMO (peça 181, p. 42-45).*
343. *O primeiro parâmetro contratual definido foi “capacidade mínima reservada”, que deverá ser maior ou igual à 30% da tancagem e maior ou igual a 2% das janelas de atracação. Os objetivos desse parâmetro é garantir espaço físico mínimo para operadores independentes e evitar o fechamento de mercado.*
344. *O segundo parâmetro é a “utilização efetiva da capacidade”, a qual deverá ser maior ou igual a 80% da capacidade reservada. Os objetivos desse parâmetro é evitar “reserva ficta” não utilizada e mater a obrigação contratual com efetividade operacional.*
345. *O terceiro parâmetro é o “prazo máximo de resposta”, que deverá ser igual ou inferior a cinco dias úteis, a fim de se garantir previsibilidade e redução da assimetria de informação operacional entre a arrendatária e os usuários.*
346. *O quarto parâmetro é o “índice de reclamações procedentes”, que deverá ser inferior a 2% por semestre. Tal parâmetro é um indicador objetivo de atendimento ao usuário.*

347. *O quinto parâmetro estabelece a “penalidade por descumprimento”, que poderá ser de até 2% da Receita Operacional Bruta. Tal penalidade é compatível com a legislação sancionatória setorial e reflete um valor suficiente para dissuadir condutas ilícitas sem ser confiscatório.*
348. *O sexto parâmetro estabelece a “revisão periódica contratual” a cada três anos ou quando o market-share for superior a 40% (gatilho automático). O objetivo é adaptar exigências contratuais ao cenário competitivo real, evitando distorções ou desequilíbrios.*
349. *O sétimo parâmetro se refere à publicação do PMO, que deverá ocorrer até o quinto dia útil de cada mês no sítio eletrônico da APS e da arrendatária. O objetivo é propiciar transparência operacional, reduzindo barreiras de acesso e incertezas por parte de novos operadores.*
350. *Por fim, a APS apresentou a matriz de riscos concorrenciais, evidenciando para cada risco: a) a probabilidade sem remédio; b) o impacto potencial; c) o remédio contratual proposto; e d) o risco residual após o remédio proposto (peça 181, p. 45-47).*

Análise da AudPortoFerrovia

351. *A equipe formulou diversos questionamentos à APS referentes à ausência de um estudo concorrencial robusto, capaz de justificar a cláusula 23.16 do edital, por meio da qual empresas ou grupos econômicos com participação de mercado relevante apenas poderiam ser declaradas vencedoras na hipótese de não haver outro proponente que tenha apresentado proposta válida.*
352. *A argumentação da APS foi considerada insuficiente para afastar a necessidade de se apresentar um estudo concorrencial que trouxesse elementos concretos sobre o risco ou a iminência de práticas abusivas à concorrência. Assim, a partir de reuniões com membros da APS, a equipe demonstrou o recente entendimento do TCU no tocante à necessidade do estudo concorrencial, como por exemplo, o exarado nos autos que tratou da desestatização da área ITG02 no Complexo Portuário de Itaguaí/RJ. Como resposta, a Autoridade Portuária informou que retirou a cláusula restritiva do edital (peça 198, p. 2).*
353. *Eliminada a cláusula restritiva do edital, a preocupação voltou-se à inserção de dispositivos contratuais aptos a fortalecer a prestação de serviços a múltiplos usuários e ao varejo, sem discriminação, uma vez que esta providência contratual foi uma das justificativas da APS para liberar a participação da Petrobras sem restrições nesta segunda edição do leilão.*
354. *A partir das informações prestadas, em especial os parâmetros quantitativos que estabelecem condições objetivas de mensuração e fiscalização, entendeu-se que os dispositivos apresentados propiciam maior segurança no cumprimento do objetivo do leilão no tocante à prestação de serviços a múltiplos usuários e de atendimento ao varejo. Conforme destacado pela APS, tais parâmetros são baseados tanto em evidências técnicas e benchmarks regulatórios quanto em práticas consolidadas de fiscalização, ou seja, são fundamentados e aptos a contribuir na prestação de serviços a múltiplos usuários.*
355. *Os parâmetros de “capacidade mínima de reserva”, “utilização efetiva da capacidade” e “publicação do PMO” visam a eficiência e transparência operacional aos operadores do sistema.*
356. *Os parâmetros “prazo máximo de resposta” e “índice de reclamações procedentes” têm por objetivo monitorar a qualidade do atendimento aos usuários, enquanto o parâmetro “penalidade por descumprimento” visa coibir condutas da arrendatária contrárias aos dispositivos legais e normativos do setor portuário.*



357. *Por fim, o parâmetro “revisão periódica contratual” visa evitar a obsolescência do contrato, mantendo os dispositivos contratuais atualizados e refletindo eventuais alterações de cenário, impedindo distorções e desequilíbrios.*
358. *Verifica-se que a APS apresentou remédios para mitigar o risco de prejuízos ao atendimento ao varejo em razão de possível concentração de mercado decorrente da licitação. São soluções razoáveis e que se mostram mais ponderadas do que a alternativa de proibir a Petrobrás ou algum terceiro de participar da licitação, ante a inexistência de qualquer estudo concorrencial objetivo e detalhado que demonstre a necessidade de solução tão extrema, considerando que os remédios antitruste sempre devem ser proporcionais.*
359. *No entanto, conforme explicitado no item IV.3, que trata da minuta contratual, a equipe de fiscalização questionou o fato de que tais parâmetros se encontravam dispostos na Nota Técnica 48.2025, e não na minuta contratual. Em resposta ao questionamento formulado por meio do ofício 27/2025 (peça 197), a APS afirmou que os parâmetros serão incorporados na minuta do contrato, a qual se encontrava em revisão jurídica.*
360. *Posteriormente, em reunião entre as equipes técnicas da APS e da AudPortoFerrovia, foi informado que os dispositivos passariam por exame mais detalhado, considerando os possíveis impactos e repercussões de cada cláusula, com objetivo de reduzir eventuais incrementos no opex, simplificar sua implementação e eliminar possíveis redundâncias, sem perder a eficácia. A equipe concordou com tal cuidado, pois são cláusulas relevantes, que podem gerar benefícios importantes, mas também podem causar problemas se mal calibradas.*
361. *A APS demonstrou empenho e seriedade na construção desses dispositivos, apresentando parâmetros quantitativos que estabelecem condições objetivas de mensuração e fiscalização, baseados em evidências técnicas e benchmarks regulatórios nacionais e internacionais, bem como em práticas consolidadas de fiscalização. Visto não haver tempo hábil para a conclusão do refinamento necessário do conjunto de dispositivos dentro do prazo desta análise, e considerando o estágio avançado e o compromisso dos gestores, não há óbices para o prosseguimento do processo, desde que a APS complete sua análise e envie à AudPortoFerrovia cópia de sua versão final, antes da publicação do edital.*
362. *Assim, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se determinar à APS que, previamente à publicação do edital de licitação do terminal STS08, ajuste o conjunto de dispositivos contratuais para assegurar a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo de forma não discriminatória, levando em conta sua objetividade, mensurabilidade, efetividade, custo e impactos operacionais, conferindo a devida transparência aos motivos que levaram ao ajuste, e encaminhe a documentação final completa do leilão para ciência do TCU.*

X. CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES DO ACÓRDÃO ANTAQ 519/2024

363. *Conforme os itens 16 a 19 da instrução acostada à peça 167, a qual teve por objetivo analisar a completude dos documentos encaminhados pelo poder concedente e propor o escopo da fiscalização, verificou-se que o Acórdão 519/2024-Anatq, de 26/8/2024 (peça 162, p. 3-4), declarou que a documentação encaminhada pela APS com vistas a instruir o processo administrativo para licitação da área STS08, no Porto Organizado de Santos/SP, contemplava os requisitos mínimos estabelecidos no Convênio de Delegação de Competência 001/2023, condicionado à realização dos ajustes relacionados a:*

5.1.1. adequação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA à recomendação do item 9.3.2 do Acórdão TCU Plenário nº 736/2020, uma vez que não se verificou a utilização de no mínimo de três cotações para obtenção dos custos unitários paramétricos de referência para, pelo menos,

os itens pertencentes à faixa A da curva ABC do capex, com vistas a aprimorar a fidedignidade dos valores empregados; e

5.1.2. providenciar, antes da celebração do contrato de arrendamento, os documentos comprobatórios do atendimento às exigências constantes do art. 14 da Lei nº 12.815, de 2013.

364. Em relação às três cotações para a obtenção dos custos unitários dos itens pertencentes à faixa A da curva ABC, entendeu-se que estas poderiam ser obtidas durante a análise do processo.
365. No tocante às exigências constantes do art. 14 da Lei nº 12.815, de 2013, as consultas à autoridade aduaneira e ao respectivo poder público municipal foram realizadas, conforme peças 158-159 e 160-161, respectivamente, atendendo aos incisos I e II do artigo.
366. Para esta segunda edição do Leilão, não se constatou o atendimento ao inciso III do art. 14, o qual se refere à emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento.
367. No entanto, como se trata de providência a ser tomada antes da celebração do contrato, sua ausência no momento da verificação da completude da documentação e delimitação do escopo da auditoria, realizada em 14/4/2025, não impediu a continuidade dos trabalhos.
368. O Ofício 14/2025-AudPortoFerrovia, enviado à APS em 15/4/2025 (peça 169) e recebido pela Autoridade Portuária em 16/4/2025 (peça 170), solicitou informações acerca das medidas adotadas ou em andamento para o cumprimento dos subitens 5.1.1 e 5.1.2 do Acórdão 519-2024-Antaq.
369. Após solicitar prorrogação de prazo para atendimento ao Ofício 14/2025 (peças 171-173), a APS apresentou resposta em 28/4/2025 (peça 174), ocasião em que, em relação aos preços unitários dos itens da faixa A da curva ABC do capex, entendeu que a recomendação constante do item 5.1.1 do Acórdão 519/2024-Antaq já se encontrava atendida, uma vez que os valores utilizados na presente modelagem são derivados de orçamentos originalmente elaborados para a estruturação do projeto STS08, os quais, na primeira rodada de licitação, foram considerados adequados pela Antaq e pelo TCU (peça 174, p. 3).
370. Na modelagem atual, os valores foram atualizados monetariamente com base no índice do Dnit para estruturas e fundações metálicas, tendo com referência a data-base vigente do estudo. Acrescentou que tal procedimento encontra respaldo no Acórdão 2.403/2022-TCU-Plenário, o qual analisou a modelagem da área MAC11A (peça 174, p. 4-5). Destacou, ainda, que os valores adotados pela APS no EVTEA do STS08 estão alinhados a referências concretas de mercado e aos leilões congêneres, citando como exemplo o Plano Básico de Investimentos da área STS13A, o projeto de implantação da Bacia 10, pela arrendatária AGEO, e o projeto da Bacia 5, apresentado pela AGEO Norte (peça 174, p. 5-6).
371. Em relação à recomendação 5.1.2 do Acórdão 519/2024-Antaq, a APS mencionou que a Cetesb se manifestou por meio de Parecer Técnico a respeito da modelagem apresentada no âmbito do processo original da estruturação da licitação das áreas STS08 e STS08A (peça 174, p. 6).
372. A APS entendeu que tal parecer permanecia válido, sendo desnecessária a emissão de um novo, considerando que a versão atual do projeto referente à área STS08 manteve, em sua substância, os mesmos parâmetros anteriormente submetidos à Cetesb, em relação à caracterização espacial e funcional, à natureza operacional do terminal, à tipologia de cargas, aos fluxos operacionais previstos e ao conjunto de intervenções físicas projetadas (peça 174, p. 7).

373. Destacou que as alterações promovidas no EVTEA foram pontuais, inexistindo inovação quanto à concepção de engenharia, às alternativas locacionais, à classificação de impacto e às condicionantes ambientais aplicáveis à instalação do terminal (peça 174, p. 7).
374. Ainda em relação ao cumprimento das condicionantes 5.1.1 e 5.1.2 do Acórdão 519/2024-Antaq, a equipe de fiscalização enviou à Antaq o ofício 16/2025-AudPortoFerrovia, de 6/5/2025 (peça 175), e a resposta apresentada pela APS (peça 174), solicitando a manifestação da Agência em relação ao cumprimento ou não dos subitens 5.1.1 e 5.1.2 do mencionado acórdão, à luz das justificativas apresentadas pela APS.
375. A agência reguladora solicitou prorrogação de prazo para atendimento do Ofício 16/2025-AudPortoFerrovia até o dia 2/6/2025 (peça 176), apresentando nesta mesma data a sua resposta (peça 179).
376. Por meio da Nota Técnica 26/2025/GMS/SDSI, de 22/5/2025 (peça 179, p. 3-6), a qual contou com a anuência da Gerência de Meio Ambiente e Sustentabilidade (peça 179, p. 7-8) e da Superintendência de ESG e Inovação (peça 179, p. 9-10), a Antaq concordou com o posicionamento da Autoridade Portuária no sentido de que é prescindível nova manifestação da Cetesb em relação à versão atual do projeto referente à área STS08 (peça 179, p. 5).
377. O mesmo entendimento exarou a Nota Técnica 17/2025/SELC/DG, de 02/06/2025 (peça 179, p. 11-27), anuída pela Secretaria Especial de Licitações e Concessões (peça 179, p. 28-30). O documento registrou que a manifestação do órgão ambiental anterior à primeira tentativa de licitação da área STS08 é suficiente para atender à exigência do subitem 5.1.2 do Acórdão 519/2024-Antaq (peça 179, p. 24-26).
378. A Agência lembrou que se mantiveram os principais parâmetros submetidos ao órgão ambiental por ocasião da primeira tentativa de licitação da área STS08, como a caracterização espacial e funcional da área, a natureza operacional (movimentação e armazenagem de graneis líquidos), o tipo de carga (combustíveis líquidos, etanol e derivados de petróleo), os fluxos previstos (dutos, rodovia e berço) e as intervenções físicas projetadas (tancagem, combate a incêndio, pavimentação e edificações operacionais) (peça 179, p. 4).
379. Lembrou, ainda, que as alterações promovidas no EVTEA se limitaram a ajustes pontuais em premissas operacionais e projeções econômico-financeiras, sem modificações na concepção de engenharia, na localização, na classificação dos impactos ou nas condicionantes ambientais (peça 179, p. 5).
380. No que diz respeito ao item 5.1.1 do Acórdão 519/2024-Antaq, que versa sobre a utilização de no mínimo três cotações para obtenção dos custos unitários paramétricos de referência para os itens constantes da faixa A da curva ABC dos investimentos em bens de capital, a Nota Técnica 17/2025 entendeu que (peça 179, p. 19):

os valores adotados pela APS no EVTEA do STS08 estão alinhados a referências concretas de mercado e aos leilões congêneres recentemente realizados, constituindo parâmetro tecnicamente adequado e compatível com a realidade dos investimentos portuários em terminais de graneis líquidos

Análise da AudPortoFerrovia

381. Conforme relatado, o Acórdão 519/2024-Antaq condicionou o leilão do Terminal STS08 ao cumprimento de duas condicionantes, uma referente à apresentação de três cotações para obtenção dos custos unitários dos itens pertencentes à faixa A da curva ABC, e outra referente a consultas à autoridade aduaneira e ao poder público municipal, e à emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais.

382. Dessas condicionantes, apenas as consultas à autoridade aduaneira e ao poder público municipal haviam sido concretizadas, o que foi, inicialmente, objeto de questionamento à APS, e, em um segundo momento, à Antaq, agência prolatora da referida deliberação.
383. Em relação às cotações de mercado, a APS comparou os preços unitários de quatro projetos congêneres no âmbito do Porto de Santos, os quais foram orçados e submetidos oficialmente à APS, à Secretaria Nacional de Portos e à Antaq, demonstrando que há, de fato, aderência com os preços dispostos no EVTEA do STS08.
384. O valor médio dos preços praticados no STS13A, AGEO-BACIA 05, AGEO-BACIA 10 e MAC11A resultou em R\$ 2.288,00/m³, o qual, ao ser comparado com o custo unitário de R\$ 2.311,00/m³ dos tanques metálicos previstos no STS08, utilizando-se a mesma data-base de julho/2023, revela uma diferença de apenas 1%, comprovando a razoabilidade do custo unitário dos tanques previstos no STS08.
385. Ademais, o custo unitário apresentado para o tanque carbono com telhado fixo e fundação foi obtido a partir da atualização monetária do preço constante da primeira licitação em 2021. Naquela oportunidade o preço foi submetido à avaliação técnica da Antaq e à deliberação do TCU, ou seja, foi considerado adequado para fins de composição do capex.
386. Em seguida, o preço apresentado em 2021 foi atualizado monetariamente com base em parâmetro setorial reconhecido e consistente com a realidade do setor portuário, o que encontra respaldo na jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão TCU 2.403/2022-Plenário.
387. Por fim, vale lembrar que a exigência de apresentação de três cotações para obtenção dos custos unitários dos itens pertencentes à faixa A da curva ABC partiu do Acórdão 519/2024-Antaq, a qual entendeu que os valores adotados pela APS no EVTEA do STS08 estão alinhados a referências concretas de mercado e aos leilões congêneres recentemente realizados, constituindo parâmetro tecnicamente adequado e compatível com a realidade dos investimentos portuários em terminais de granéis líquidos (peça 179, p. 19).
388. No tocante ao atendimento do inciso III do art. 14, o qual se refere à emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento, é razoável a argumentação da APS, uma vez que os parâmetros submetidos à Cetesb por ocasião da primeira licitação da área mantiveram-se, em sua essência, os mesmos, a exemplo da caracterização espacial e funcional, da natureza operacional do terminal, da tipologia das cargas, dos fluxos operacionais previstos e do conjunto das intervenções físicas projetadas (tancagem, pavimentação e edificações, entre outros). Tal argumentação contou com a aprovação e concordância da Antaq, conforme disposto nas Notas Técnicas 26/2025 (peça 179, p. 3-6) e 17/2025 (peça 179, p. 11-27) e respectivos despachos de anuência (peça 179, p. 7-10 e 28-30).
389. Por todo o exposto, é possível concluir que as argumentações apresentadas pela APS, e aceitas pela Antaq, atendem às condicionantes do Acórdão 519/2024-Antaq, de 26/8/2024, inexistindo pendências no tocante à referida deliberação.

CONCLUSÃO

390. Este relatório tratou do acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região do Alemoa do Porto de Santos/SP, sob administração da Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), para a movimentação, armazenagem e distribuição de granéis líquidos, especialmente combustíveis, naquele porto.
391. Após uma primeira tentativa de leilão que restou deserto, a APS fez adaptações aos estudos, reduzindo estimativas de demanda e volume de investimentos, adaptando a modelagem



para incrementar sua atratividade para possíveis interessados em atuar no varejo do mercado de graneis líquidos combustíveis.

392. *Nos termos do art. 9º, § 6º, da IN-TCU 81/2018, fez parte do escopo dessa fiscalização a fidedignidade das informações e metodologias utilizadas pela APS no que tange à viabilidade técnica, viabilidade econômico-financeira, razoabilidade e coerência de investimentos e custos operacionais, adequação das minutas jurídicas e dos procedimentos de consulta e audiência públicas, estudos concorrenciais e a possibilidade de aplicação de mecanismos de restrição à participação de licitantes.*
393. *À luz do art. 2º, § 3º, da IN-TCU 81/2018, observado o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, não fizeram parte do exame de mérito os temas não relacionados no parágrafo acima, em especial: o custo médio ponderado de capital, Weighted Average Cost of Capital (WACC), que foi baseado no Acórdão 329/2022-Antaq; a viabilidade ambiental; e o regime tributário aplicável.*
394. *Em relação à adequação da consulta e audiência públicas, foi identificado que a APS não publicou os documentos técnicos e jurídicos revisados após consulta e audiência públicas, o que vai de encontro com a jurisprudência da Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1834/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.*
395. *Logo no início da interação entre as equipes, a APS foi alertada da necessidade de publicação. No entanto, como estava promovendo mudanças em pontos sensíveis do edital, relacionados a cláusulas de restrição concorrencial, optou por aguardar a consolidação da modelagem para a publicação, a fim de evitar interpretações imprecisas ou inconsistentes a partir de uma versão final que ainda se encontrava em construção.*
396. *Vale lembrar que a não publicação dos documentos revisados quando são enviados ao TCU para análise compromete a legitimidade e a transparência do processo e prejudica a participação cidadã nas ações de controle externo, o que é uma das diretrizes da atuação desta Corte de Contas.*
397. *Além da falta de publicação dos estudos atualizados, também se constatou que, em diversas contribuições dadas na audiência pública, o esclarecimento apresentado pela APS foi genérico e insuficiente. Em outras ocasiões, a resposta foi que a contribuição seria analisada posteriormente, e, se fosse pertinente, seria incorporada e divulgada na publicação do edital.*
398. *A jurisprudência do TCU há tempos entende que o resultado dos debates promovidos em audiência pública deve ser divulgado, em observância ao princípio constitucional da publicidade. Em outras palavras, no presente caso, a APS deveria motivar e publicar as razões que a levaram a aceitar ou rejeitar os pleitos apresentados. Nessa esteira tem-se os Acórdãos TCU 2164/2008-Plenário, 2104/2008-Plenário, 1945/2008-Plenário e 1756/2003-Plenário e 1834/2024-Plenário.*
399. *Considerando-se que a Autoridade Portuária se comprometeu a, nos próximos processos licitatórios, publicar tempestivamente os documentos técnicos e jurídicos revisados, fortalecendo os caros princípios da publicidade, da participação cidadã e da governança institucional, entende-se ser suficiente dar ciência à APS de que a ausência de publicação dos estudos revisados antes ou de forma concomitante ao envio ao TCU e de esclarecimentos fundamentados para não acatar as contribuições vai de encontro com a jurisprudência do Tribunal, prejudicando a legitimidade e transparência do processo e a participação cidadã no controle externo.*
400. *Quanto à minuta de edital, entendeu-se que os requisitos da habilitação técnica eram insuficientes para a seleção de interessados em participar do leilão face à complexidade e a*

periculosidade da operação de terminais de granéis líquidos combustíveis, considerando-se falhas e erros que podem causar desabastecimento, acidentes e danos ambientais. O assunto foi objeto de diversas manifestações durante a audiência pública.

- 401. Desse modo, o tema foi tratado em reuniões entre as equipes do TCU e da APS, em que se discutiram alternativas de critérios, e por meio de ofícios. A APS demonstrou preocupação com a possibilidade de estabelecimento de critérios excessivamente restritivos, como a necessidade de comprovação de operação de terminal portuário similar, tendo ponderado que a exigência de comprovação de movimentação de granéis líquidos combustíveis com apresentação de certificados de segurança, independentemente do tipo de instalação, seria critério mais adequado para equilibrar a garantia de segurança e a abertura à ampla concorrência. A equipe da fiscalização concordou com o posicionamento da APS.*
- 402. No entanto, o prazo disponível para a análise do processo não foi suficiente para que a Autoridade Portuária chegasse ao texto final das cláusulas de habilitação, por tratar-se de tema complexo, que requer estudos, cautela e a participação de diferentes setores da empresa. Dessa forma, é proposta determinação à APS para que ajuste os critérios de habilitação técnica do leilão e informe a AudPortoFerrovia.*
- 403. Uma questão de alta relevância que concerne a viabilidade técnica do STS08, assim como a própria atratividade do leilão, é o atraso para a conclusão da obra do novo píer da Alemoa, obrigação a cargo da Petrobras, constante do Contrato de Arrendamento 06/2022, referente à área STS08A.*
- 404. Na documentação submetida à audiência e consulta públicas, a APS comunicou a expectativa de que o novo píer, que contará com dois berços – AL 05 e AL 06 – exclusivamente para uso da Petrobras, fosse concluído até 2027, entrando em operação em 2028.*
- 405. Esta previsão, caso se materializasse, viabilizaria a saída da Petrobras da operação de granéis líquidos nos berços AL 01 e AL 02 a tempo da entrada em operação do STS08, o que permitiria a operação do novo terminal sem restrições. No entanto, diversos acontecimentos desde 2022 demonstraram que haverá atraso considerável em relação à previsão inicial, com potenciais impactos nas operações do vencedor da área STS08, da Petrobras e dos outros terminais que utilizam o píer da Alemoa. O provável atraso foi tornado público por ocasião da audiência e consulta públicas, ocasiões em que a Petrobras comunicou que o novo prazo previsto para conclusão da obra seria em dezembro de 2031.*
- 406. O equacionamento desta questão foi considerado desde o início da análise pela equipe de fiscalização como de suma importância para o sucesso do leilão. A expectativa de que a infraestrutura adicional não seja concluída no prazo produz impactos diretos, à medida que possíveis interessados avaliarão o risco e incorporarão esta variável a seus cálculos para a definição do valor máximo que estarão dispostos a pagar pelo negócio. Quanto maior a percepção de risco dos interessados, menores serão as propostas de valor de outorga. Se a percepção de risco for excessiva, possíveis investidores podem até deixar de participar do certame.*
- 407. Motivada por uma mudança de layout solicitada pela APS antes mesmo do início da vigência contratual do STS08A, iniciou-se um processo de idas e vindas em que, de um lado, a Petrobras buscava mais prazo para realização da obra e, por outro, a APS mostrava-se inflexível, deixando de se manifestar em momentos que a Petrobras solicitava aprovação formal do novo projeto. O impasse chegou a ser objeto de pedido da petroleira de mediação pela Antaq. Enquanto isso, a equipe de auditoria fez reuniões com as 3 partes, APS, Petrobras e Antaq, visitou as áreas STS08 e STS08A e o píer da Alemoa, para entender melhor a questão e as*

- responsabilidades e buscar um consenso, com o pacto de novo prazo suficiente para a conclusão das obras e sem prejuízos à licitação do STS08 e à operação de todos os terminais da região.*
408. *Em reunião com a área técnica da APS, foi realizado exercício de estimativa do prazo real que seria necessário entre o final da análise da área técnica do TCU e o início das operações do vencedor do STS08 (após suas obras), chegando a uma projeção de final de 2029 e início de 2030.*
409. *Enquanto a equipe, já em fase final desta análise, estudava alternativas de propostas de encaminhamento, levando em conta a estimativa acima e buscando a melhor solução em termos de interesse público, aconteceu a terceira reunião da mediação conduzida pela Antaq, tendo sido selado um acordo entre as partes quanto ao prazo para conclusão da obra, muito próximo do estimado: 15/1/2030.*
410. *O prazo pactuado permite que o certame transcorra sem maiores percalços e com maiores chances de sucesso. Para tanto, será necessário apenas que a APS tome medidas para ajustar a modelagem e documentação da licitação para refletir o cronograma real pactuado, tendo sido proposta determinação nesse sentido.*
411. *Quanto à viabilidade econômico-financeira, o único ponto de atenção é a adaptação das demandas macro e micro ao novo cronograma de entrada em operação. Esse ponto está coberto pela determinação proposta para a adaptação dos estudos ao novo prazo para a conclusão da obra do píer, em janeiro de 2030.*
412. *No tocante ao plano de investimentos, foi identificado um erro de fórmula na planilha da modelagem econômico-financeira, no quarto ano da linha de renovação de equipamentos. O erro gerou uma entrada de caixa (inexistente) em montante nominal igual ao previsto para ser investido em renovação de equipamentos no décimo-segundo ano.*
413. *A retirada desta entrada de caixa equivocada, no montante de aproximadamente R\$ 106 milhões, por representar valor relativamente alto e próximo do início do contrato, teve impacto significativo nos números do modelo.*
414. *O ajuste realizado, além de corrigir uma distorção, reduziu a expectativa de remuneração mensal fixa e variada da APS em 48,3% e 48,7%, respectivamente, o que pode vir a incrementar a atratividade do certame.*
415. *Outro ponto considerado de alta relevância pela equipe de fiscalização foi a possibilidade de aplicação de mecanismos de restrição à participação de licitantes. No primeiro leilão, que terminou deserto, a Petrobras somente poderia vencer, simultaneamente, o STS08A e o STS08 caso não houvesse outra proposta válida para o STS08. Desta vez, a APS retirou essa restrição, mas impôs uma outra, que não a atingiria, mas poderia atingir outro interessado que tivesse participação de mercado relevante no Complexo Portuário de Santos. A Petrobras fora excluída por ser considerada empresa verticalizada, sendo seus terminais voltados exclusivamente para seus próprios produtos e, portanto, não competindo no restante do mercado de graneis líquidos combustíveis de Santos.*
416. *A equipe formulou diversos questionamentos à APS referentes à ausência de um estudo concorrencial capaz de justificar a cláusula por meio da qual empresas ou grupos econômicos com participação de mercado relevante apenas poderiam ser declaradas vencedoras na hipótese de não haver outro proponente que tenha apresentado proposta válida.*
417. *Em reuniões com APS, a equipe indicou que, a despeito das justificativas apresentadas, entendeu-se que a restrição à participação de interessados não deveria ser mantida, face à ausência de um estudo concorrencial robusto, amplo e fundamentado, capaz de trazer elementos*



concretos sobre o risco de práticas abusivas à concorrência, em linha com decisões do recentes do Tribunal, como o Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário. Como resposta, a Autoridade Portuária informou que retirou a cláusula restritiva do edital.

418. Ultrapassada a questão referente à restrição concorrencial, ganhou importância a inserção de dispositivos contratuais robustos com o objetivo de promover acesso aberto, tarifação não discriminatória e reserva de capacidade para atender a múltiplos usuários no varejo, uma vez que essa foi uma das justificativas da APS para liberar a participação irrestrita da Petrobras nesta segunda edição do leilão.
419. Foi apontado que os dispositivos inseridos na minuta de contrato poderiam não ser suficientes para garantir a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo, por serem vagos e deixarem margem à subjetividade. Assim, foi acordado que a APS aprofundaria a questão e elaboraria dispositivos mais robustos para assegurar o atendimento ao objetivo do leilão. A APS chegou a apresentar uma série de dispositivos, baseados tanto em evidências técnicas e benchmarks regulatórios quanto em práticas consolidadas de fiscalização, aptos a contribuir na garantia de prestação de serviços a múltiplos usuários.
420. No entanto, a APS não chegou a apresentar a redação final das cláusulas a serem incluídas, informando que passariam por exame mais detalhado, considerando os possíveis impactos e repercussões de cada uma, com objetivo de reduzir eventuais incrementos no opex, simplificar sua implementação e eliminar possíveis redundâncias, sem perder a eficácia. A equipe de fiscalização concordou com tal cuidado, pois são cláusulas relevantes, que podem gerar benefícios importantes, mas também podem causar problemas se mal calibradas.
421. Com isso, foi proposta determinação no sentido de se finalizar a elaboração deste conjunto de cláusulas visando garantir a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo de forma não discriminatória, com encaminhamento do resultado para ciência do TCU.
422. Houve por fim uma dúvida quanto ao atendimento das condicionantes do Acórdão Antaq 519/2024, que aprovou a documentação da licitação condicionada à realização de ajustes. Após as devidas apurações e consulta por ofício à Antaq, concluiu-se que as argumentações apresentadas pela APS, e aceitas pela Antaq, atendem às condicionantes, não havendo pendências nesse sentido.
423. Não havendo outros problemas detectados e tendo sido todas as preocupações endereçadas, faltando apenas a conclusão dos três itens mencionados – critérios de habilitação, atualização da modelagem, estudos e minutas jurídicas em função do novo prazo da obra do píer, e dispositivos de garantia de atendimento ao varejo – entende-se que o processo pode continuar seu curso, desde que cumpridas providências necessárias e encaminhada cópia da documentação final completa, antes da publicação do edital, para a AudPortoFerrovia, com vistas ao monitoramento das determinações.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

424. A equipe de fiscalização gostaria de registrar o empenho da APS e da Petrobrás, com contribuição da mediação conduzida pela Antaq, para se chegar a um acordo para a fixação conjunta da data da conclusão da obra do píer, a qual pudesse resguardar adequadamente o interesse das partes, sem que com isso prejudicasse a realização da licitação. Privilegiou-se a adoção de solução consensual e o atendimento do interesse público para um problema que poderia se arrastar por longo período, prejudicial ao certame e com riscos de gerar prejuízos ao importante mercado de combustíveis do sudeste do país.



425. *Também é digna de registro a postura colaborativa adotada tanto pela APS quanto pela Petrobrás no decorrer da fiscalização, não só na busca em conjunto com a equipe de fiscalização para soluções para os problemas encontrados, mas também pelos esforços que envidaram para atender tempestivamente as demandas formuladas durante a execução dos trabalhos, a exemplo das solicitações para visitas in loco.*
426. *Por fim, cumpre registrar que, tendo havido colaboração e alinhamento entre a equipe de fiscalização e a APS acerca de todas as questões-chave analisadas no presente acompanhamento de desestatização, e visando promover maior celeridade ao trâmite processual, foi dispensada a etapa de envio do relatório preliminar da fiscalização para comentários dos gestores, tendo sido substituída por reunião de encerramento dos trabalhos, no dia 8/7/2025, com fundamento no art. 14º, § 2º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

427. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*
428. *Determinar à APS, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital de licitação para arrendamento da área STS08, promova os ajustes necessários nos seguintes itens, conferindo a devida transparência aos motivos de alteração, e encaminhe a documentação final completa do leilão para ciência do TCU:*
- a) nos critérios de habilitação técnica do leilão, de forma a garantir a seleção de licitante capaz de operar o terminal com segurança e capacidade operacional, compatibilizando de forma fundamentada e proporcional esses critérios com a ampla concorrência entre os interessados;*
 - b) no conjunto de estudos e minutas jurídicas do processo de licitação da área STS08, fazendo as devidas alterações no modelo econômico-financeiro, ETVEA e minutas de edital e contrato, para compatibilizá-los ao prazo pactuado para a conclusão da obra do novo píer da Alemoa, obrigação da Petrobras decorrente de seu Contrato de Arrendamento 06/2022; e*
 - c) no conjunto de dispositivos contratuais, para assegurar a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo de forma não discriminatória, levando em conta sua objetividade, mensurabilidade, efetividade, custo e impactos operacionais.*
429. *Dar ciência à APS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a ausência (i) de publicação da documentação completa da licitação revisada em decorrência de contribuições de Audiência ou Consulta Pública em processos de desestatização, antes ou de forma concomitante ao envio da documentação ao TCU; e (ii) de esclarecimentos fundamentados para não acatar as contribuições, verificadas nos autos; são contrárias à Jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão TCU 1834/2024-Plenário, prejudicam a legitimidade e a transparência do processo, bem como a participação cidadã nas ações de controle externo.*
430. *Restituir os autos à AudPortoFerrovia para monitoramento do acórdão que vier a ser proferido.”*

2. É o Relatório.

VOTO



Tratam os autos de acompanhamento de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de graneis líquidos, especialmente combustíveis. O processo concessório é conduzido pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), conforme delegação de competência estabelecida no Convênio 001/2023, celebrado entre a entidade, o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) (peça 196).

I – Histórico

2. Antes de se adentrar no mérito da análise atual, cabe rememorar brevemente a evolução dos procedimentos visando à concessão do terminal em apreço. Conforme estudos encaminhados ao TCU em 11/11/2020, o planejamento inicial do Governo Federal era dividir a área então ocupada pela empresa Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) no Porto de Santos e realizar a licitação de dois terminais contíguos, vocacionados à movimentação de graneis líquidos combustíveis: STS08 e STS08A (peça 7).

3. Naquela oportunidade, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) manifestou-se favoravelmente à licitação das duas áreas, de modo a serem preferencialmente concedidas a operadores logísticos distintos e não verticalizados, desde que fossem adotadas regras de transição visando garantir a continuidade de abastecimento no mercado de combustíveis (peça 57, p. 14). Em complemento, a ANP entendeu cabível a participação da Petrobras no certame, mas com a observância de que as áreas STS08 e STS08A fossem adjudicadas a operadores logísticos diferentes (peça 59, p. 3).

4. Os estudos então apresentados ao TCU incluíram Plano de Transição Operacional das duas áreas, que deveria ser observado nos 5 primeiros anos de vigência contratual (peça 7, p. 11-12). Em resumo, o arrendatário do STS08 deveria construir novas linhas de dutos para o píer público existente, instalações de carregamento e de bombeamento, bem como ampliar a capacidade estática de armazenamento com a instalação de novos tanques. Já o arrendatário do STS08A deveria operar provisoriamente os equipamentos existentes na área do STS08 e disponibilizá-los até o 2º ano do contrato, quando deixaria de possuir prioridade na utilização do berço existente AL-01 em favor do STS08. Além disso, os estudos previam a obrigação de o arrendatário do STS08A construir, até o 5º ano contratual, um novo píer com dois berços de atracação (AL-05 e AL-06), para atender navios-tipo petroleiro de 100.000 TPB (tonelagem de porte bruto), e ainda realizar a dragagem dos berços para a cota -15,0m (DHN), no mesmo prazo (peça 11, p. 1-5).

5. Submetidos ao rito previsto na Instrução Normativa-TCU 81/2018, os documentos editalícios foram analisados por esta Corte de Contas. Por meio do Acórdão 1.750/2021-Plenário, de 21/7/2021, relator Ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal deliberou pela ausência de óbices ao prosseguimento do certame. Em acréscimo, emitiu recomendações e deu ciência ao Ministério da Infraestrutura acerca das impropriedades verificadas na análise (peça 121).

6. No leilão ocorrido na data de 19/11/2021 na B3, sagrou-se vencedora da licitação do terminal STS08A a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, única ofertante. Não foram apresentadas propostas para o terminal STS08 na ocasião. O Contrato de Arrendamento 6/2022, referente ao STS08A, foi assinado em 1º/7/2022 (peça 202).

7. Em 22/11/2023, foi firmado o Convênio de Delegação 001/2023, entre a União, por intermédio do MPor, e a APS, com interveniência da Antaq (peça 196). Por meio desse instrumento, foram delegadas à APS competências para a elaboração de editais e a realização de procedimentos licitatórios visando o arrendamento de instalações portuárias, bem como para a celebração, gestão e fiscalização de contratos de arrendamento. Desde então, a autoridade portuária santista revisitou os estudos referentes ao STS08 – elaborados anteriormente pela Antaq e pela EPL (Empresa de

Planejamento e Logística) – com vistas à realização de nova licitação para o terminal, tendo informado a existência de potenciais interessados no arrendamento da área.

8. A disponibilização para o TCU dos novos estudos referentes ao STS08, parcialmente reformulados pela APS, deu-se em 31/3/2025 (peças 144 a 161). A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) examinou os documentos e efetuou diligências à autoridade portuária, à Antaq e à Petrobras. Por fim, a área técnica emitiu pronunciamento unânime (peças 204 a 206), reproduzido no Relatório precedente, destacando algumas questões pontuais nos estudos, das quais passo a tratar.

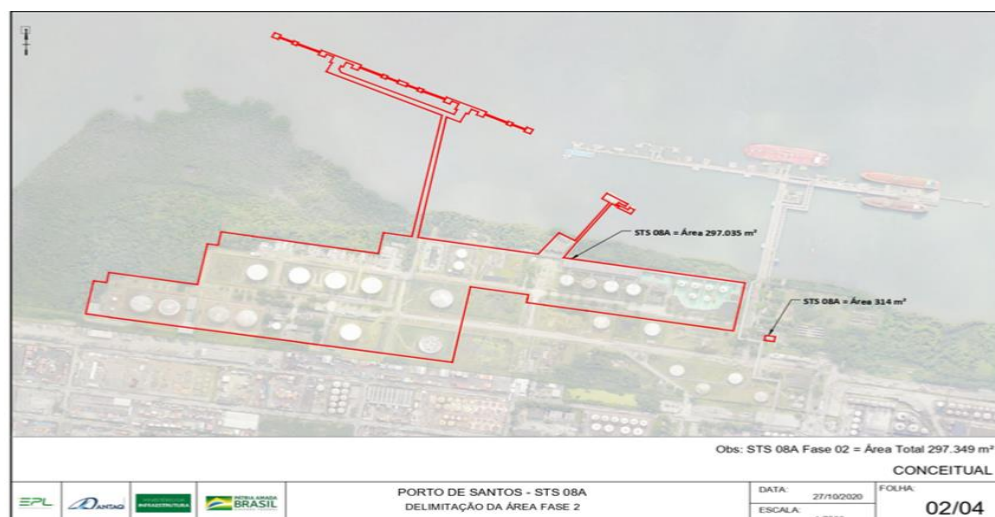
II – Visão geral do arrendamento

9. As áreas STS08 – ora em análise – e STS08A – arrendada para a Petrobras S.A. em 2022 – são contíguas e estão localizadas na região de Alemoa, na margem direita do Porto de Santos, possuem superfície de 152.324 m² e 297.349 m², respectivamente. Dispõem de conexão dutoviária para a Refinaria Presidente Bernardes (Cubatão), por meio do qual se conectam com as demais refinarias de petróleo existentes no Estado de São Paulo (Paulínia, São José dos Campos e Mauá).

Área STS08 – Objeto da presente análise



Área STS08A – Arrendada em 2022



11. Além das duas áreas mencionadas, a região de Alemoa concentra outros terminais retroportuários, de menor porte, vocacionados à movimentação de granel líquidos, inclusive combustíveis: Ultracargo, Stolthaven, Vopak e Granel Química.

12. Conforme apurado pela unidade técnica, todos os terminais compartilham a mesma estrutura de atracação (pier público com quatro berços – AL 01 a AL 04). Os berços AL 01 e AL 02 servem hoje aos terminais STS08 e STS08A, apresentando elevados níveis de ocupação e de tempo de espera para atracação. A Petrobras explora o berço AL 01 em regime de exclusividade, pois os terminais retroportuários não possuem tubulação conectada a esse berço.

Pier público com quatro berços de atracação



13. Na última versão dos estudos encaminhada pela APS, há previsão de que a futura arrendatária do STS08 instale novas linhas de dutos para os berços AL 03 e AL 04, além da ampliação da capacidade de tancagem para 119.606 m³, instalação de bombas e estações de carga/descarga de caminhões.

14. O edital prevê ainda que, a partir de 2028, o terminal STS08A (arrendado para a Petrobras) não mais irá operar graneis líquidos no pier público, tendo em vista a construção de novo pier com dois novos berços (AL 05 e AL 06), conforme previsto no Contrato de Arrendamento 6/2022. Os documentos editalícios preveem ainda a atracação preferencial nos berços AL 01 e AL 02 para o STS08 a partir de 2028, inclusive na operação simultânea dos dois berços, sendo que as operações do STS08A no berço AL 01 se restringiriam à movimentação de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP).

15. Além das questões afetas aos berços de atracação, a área técnica destacou as seguintes providências por parte da APS na atualização dos estudos: a) desvinculação da estimativa de demanda da carga da Petrobras, evitando que a viabilidade econômica do terminal dependa da atuação desse agente; e b) inclusão, no contrato de arrendamento, de cláusulas de acesso aberto, tarifação não discriminatória e reserva de capacidade para múltiplos usuários, assegurando que o terminal, mesmo se operado pela Petrobras, mantenha-se aberto a terceiros.

16. Após ajustes procedidos pela administração portuária na fase de análise, o projeto concessório apresentou os seguintes parâmetros na modelagem econômico-financeira:

Parâmetro	Valores
Receita Bruta Global	R\$ 2.428.175.952
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 630.724.162
Investimento Total	R\$ 359.766.683
Despesa Operacional Total	R\$ 391.195.595
Movimentação Total (Ton '000)	23.603
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 388.442
Valor de Remuneração variável (R\$/Ton)	R\$ 9,21
<u>Retorno Não Alavancado do Projeto</u>	
TIR após o Imposto	9,92%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 0
<u>Retorno Não Alavancado do Projeto (sem valores de arrendamento)</u>	
TIR após o Imposto	17,82%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 87.313.850

III – Ausência de divulgação das contribuições obtidas na consulta pública

17. A equipe de auditoria verificou que a APS não divulgou os documentos técnicos e jurídicos após a fase de consulta pública, realizada entre 25/10 e 29/11/2024. Questionada a respeito, a empresa pública manifestou entendimento no sentido de aguardar a decisão do TCU sobre a matéria, principalmente considerando ponto sensível do edital acerca da possibilidade de restrição de participação de empresas que já operariam no complexo portuário (peça 180, p. 2).

18. A unidade instrutiva propõe dar ciência à APS de que as seguintes situações afrontam a jurisprudência do TCU: (i) ausência de publicação da documentação completa da licitação revisada em decorrência de contribuições de Audiência ou Consulta Pública em processos de desestatização, antes ou de forma concomitante ao envio da documentação ao TCU; e (ii) ausência de esclarecimentos fundamentados para não acatar as contribuições, verificadas nos autos.

19. Sobre o assunto, acompanho o entendimento exarado pela área técnica. A transparência – corolário do princípio da publicidade na Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF/1988) – deve ser a regra balizadora dos atos oficiais. Constatado que a explicação apresentada pela APS não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio. Caso o edital venha a conter regras restritivas à participação de determinada(s) empresa(s), tal como já ocorreu em outras ocasiões analisadas pelo TCU, torna-se ainda mais imperioso que a autoridade explicita – não apenas para o órgão de controle, mas para a sociedade em geral – a motivação técnica e econômica que conduziu à decisão, bem como a sua adequação jurídica.

20. De maneira muito acertada, a atual gestão do Tribunal de Contas da União vem prestigiando e fortalecendo os instrumentos de participação cidadã nas decisões governamentais, como um dos pilares do controle externo. Nesse sentido, entendo cabível **determinar à Autoridade Portuária de Santos, que, no prazo de quinze dias, ou previamente à publicação do edital do STS08, o que ocorrer primeiro, dê ampla publicidade à documentação completa da licitação, revisada em decorrência de contribuições de Audiência ou Consulta Pública, devendo incluir a análise procedida pela APS e a motivação para deferimento ou indeferimento das manifestações, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023.**

IV – Critérios de habilitação técnica

21. A unidade técnica entendeu que os requisitos de habilitação técnica dispostos na cláusula 19.6 da minuta do edital (atestado de visita técnica e compromisso de obter a pré-qualificação como operadora portuária ou contratar operador portuário pré-qualificado) seriam insuficientes para a seleção de interessados em participar do leilão face à complexidade e a periculosidade da operação de

terminais de graneis líquidos combustíveis, considerando-se falhas que podem causar desabastecimento, acidentes e danos ambientais.

22. Ao ser questionada sobre esse ponto, a APS manifestou-se no sentido de que a imposição de comprovação de experiência na movimentação e armazenagem de cargas congêneres, com infraestrutura similar à do objeto licitado, poderia ensejar impactos negativos sobre a isonomia e a competitividade do certame, uma vez que poderia limitar indevidamente a participação de empresas do setor de graneis líquidos que não detenham histórico operacional em terminal portuário análogo.

23. A AudPortoFerrovia propõe determinar à APS que, previamente à publicação do edital de licitação do terminal STS08, ajuste os critérios de habilitação técnica do leilão, de forma a garantir a seleção de licitante capaz de operar o terminal com segurança e capacidade operacional, compatibilizando de forma fundamentada e proporcional esses critérios com a ampla concorrência entre os interessados, conferindo a devida transparência aos motivos que levaram ao ajuste, e encaminhe a documentação final completa do leilão para ciência do TCU.

24. Sobre esse ponto específico, embora reconheça a importância da qualificação do futuro arrendatário para evitar prejuízos ao abastecimento de combustíveis e/ou risco de acidentes, discordo do encaminhamento proposto pela unidade técnica.

25. Há que se ressaltar que, como afirmado pela APS, a imposição de requisitos exagerados na fase de licitação pode levar a uma restrição do universo de empresas participantes, que se compreende já limitado. Destaco que a documentação editalícia prevê outros mecanismos de controle e de segurança operacional, como a necessidade de qualificação prévia do operador de combustíveis junto à ANP, bem como a necessidade de obtenção de licenças junto aos órgãos ambientais, para início das atividades. Além disso, como mencionado, já houve a tentativa de licitação do terminal em 19/11/2021, ocasião em que não houve interessados.

26. Por outro lado, entendo cabível **recomendar à APS que preveja nos documentos editalícios do STS08 cláusulas que restrinjam e/ou penalizem a possibilidade de o futuro arrendatário transferir a titularidade do arrendamento para terceiro antes de concluir os principais investimentos previstos no contrato, com vistas a desincentivar a participação de licitantes interessados meramente na intermediação do arrendamento**. Tal situação hipotética, em que o vencedor do leilão atuaria como “atravessador” entre o poder concedente e o arrendatário final, desvirtua a finalidade do procedimento licitatório para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, subvertendo princípios caros ao Direito Administrativo.

V – Atraso na obra do novo píer da Alemoa

27. A unidade técnica aponta como questão de alta relevância, no que concerne à viabilidade técnica do empreendimento, o atraso na construção do novo píer, com dois berços de atracação (AL 05 e AL 06), conforme previsto no Contrato de Arrendamento 06/2022, referente à área STS08A. A importância do novo píer reside no fato de que, a partir de sua entrada em atividade, as operações com graneis líquidos derivados de petróleo do STS08A, hoje realizadas com prioridade e exclusividade no AL 01, passariam a ser realizadas na nova estrutura, liberando o píer antigo para utilização pelos demais terminais da região da Alemoa.

28. O edital e o Contrato do STS08A previam a construção da referida estrutura de acostagem, bem como a dragagem dos berços e da bacia de movimentação, no prazo de 5 anos após a assunção da área, que se deu em 30/12/2022. Portanto a data-limite para o cumprimento dessas obrigações seria – a princípio – em dezembro/2027.

29. Ocorre que – conforme relatado pela unidade técnica – tanto a APS como a Petrobras solicitaram, em diferentes ocasiões, alterações no leiaute inicialmente previsto. Além disso, teria havido a necessidade de novos estudos ambientais e de simulações de manobrabilidade.

30. Em ofício encaminhado à Antaq, a Petrobras informou que a previsão de conclusão da obra seria dezembro de 2031, com possibilidade de postergação (peça 199, p. 71-78). Tal premissa encontra-se em desacordo com a previsão contida no edital do STS08, de que o novo píer estaria operacional em 2028, com a consequente saída das operações de graneis líquidos do STS08A do terminal público, a partir desse ano.

31. A APS e a Antaq manifestaram-se contrárias ao posicionamento da empresa, argumentando, dentre outros pontos, que outro arrendatário no complexo portuário (Ageo Norte) teria implantado estrutura semelhante e realizado a dragagem no prazo de 32 meses. Portanto, no entendimento das entidades, a previsão contida no edital – operação do píer em 2028 – seria factível.

32. Após a realização de reuniões de mediação entre a autoridade portuária, a agência reguladora e a empresa arrendatária do STS 08A, foi estabelecido o prazo limite para a conclusão da obra em 15/1/2030 (peça 203).

33. Em decorrência, a unidade instrutiva aponta que a definição da data teria o condão de reduzir os riscos do certame. Assim, propõe determinar à APS que, previamente à publicação do edital de licitação do terminal STS08, ajuste o conjunto de estudos e minutas jurídicas do processo de licitação da área STS08, fazendo as devidas alterações no modelo econômico-financeiro, ETVEA e minutas de edital e contrato, para compatibilizá-los ao prazo pactuado para a conclusão da obra do novo píer da Alemoa, obrigação da Petrobras decorrente de seu Contrato de Arrendamento 06/2022.

34. Passo a deliberar.

35. A questão referente à disponibilidade de estruturas de atracação exsurge nesse processo como ponto fulcral que balizará a atratividade do arrendamento, principalmente para as empresas que não possuem ingerência sobre a construção do novo píer. No sentido oposto, a indisponibilidade de berços – ou sua liberação tardia – poderá conduzir à inviabilidade técnica de se performar as movimentações projetadas durante a vigência contratual, fadando o empreendimento ao fracasso.

36. Conforme levantado pela AudPortoFerrovia, há na região de Alemoa capacidade excedente de tancagem, com possibilidade de expansão, e insuficiente capacidade de locais de atracação. O problema de insuficiência de berços públicos para graneis líquidos no Porto de Santos seria histórico. Esse cenário é corroborado pelo nível de serviço dos berços do píer público, apresentado índices acima de 200% no EVTEA, quando a referência mundial seria de 30% (peça 150, p. 7). Ou seja, o tempo de espera do navio é, em média, duas vezes o tempo em que passa sendo atendido. Por certo, essa situação gera altos custos de sobre-estadia (*demurrage*) que são arcados, invariavelmente, pelo consumidor final das cargas transportadas.

37. Nesse sentido, a previsão contida na versão final dos estudos do STS08, do arrendatário construir linhas de dutos para os berços AL 03 e AL 04 do píer público, não resolve o problema de expansão da capacidade de acostagem, apenas sobrecarregará ainda mais esses dois berços atualmente utilizados por outros terminais de menor porte da região de Alemoa. Logo, caso o vencedor do certame seja a mesma empresa que já opera o STS08A (Petrobras S.A.), é esperado que haja a transferência das operações que hoje ocorrem no berço AL 02 para os berços AL 03 e AL 04, em prejuízo dos demais terminais. Ou seja, a expansão das operações para os novos berços pode, nessas circunstâncias, funcionar ainda como desincentivo para a construção do novo píer, previsto no Contrato 06/2022.

38. A solução estruturante verdadeiramente necessária, conforme apontado pela equipe de auditoria, cinge-se à implantação de novo píer, com a transferência de parte das operações do STS08A para a nova estrutura.

39. Entendo que o encaminhamento alcançado pela APS e Antaq, de fixação da data de 15/1/2030 como prazo limite para a conclusão do novo píer, tem o condão de mitigar alguns riscos para a licitação do STS08 – caso o vencedor seja pessoa jurídica distinta do atual operador do STS08A



– mas não os afasta completamente. Há que se ressaltar que a infraestrutura se encontra ainda em fase de projeto, que pode ser acometido de variados percalços, inclusive novos atrasos, até a sua efetiva implantação.

40. Em vista dessas circunstâncias, endosso a proposta da área técnica, de **determinar à APS que, previamente à publicação do edital do STS08, ajuste os documentos editalícios, fazendo as devidas alterações no modelo econômico-financeiro, ETVEA e minutas de edital e contrato, para compatibilizá-los ao prazo pactuado para a conclusão da obra e para a transferência das operações de graneis líquidos derivados de combustíveis para o novo píer da Alemoa, obrigação da Petrobras decorrente de seu Contrato de Arrendamento 06/2022, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023.**

41. Ante a situação incidentalmente constatada no presente processo, de atraso na implantação do novo píer previsto no Contrato de Arrendamento 06/2022, entendo cabível que a unidade técnica do TCU trate do assunto, de maneira mais aprofundada, em processo apartado. É cediço que o atraso na obra não somente prejudica a atratividade do presente processo concessório do STS08, mas também tem o condão de gerar outros reflexos negativos para a operação portuária, como sobrecarregar a fila de navios aguardando atracação, além de encarecer os preços para o consumidor final das cargas transportadas, aumentando o chamado “custo Brasil”.

42. Dessa forma, julgo pertinente **orientar a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU para que autue processo do tipo representação, para apurar as causas e os eventuais responsáveis pelo atraso na implantação das obrigações previstas no Contrato de Arrendamento 06/2022, particularmente do novo píer para graneis líquidos.** Fica desde já autorizada a unidade técnica a promover as medidas necessárias para elucidação dos fatos junto à Antaq, APS, demais órgãos e arrendatária. Caso haja a identificação de agentes públicos – atualmente em exercício ou não – que porventura tenham contribuído para o retardo das obras, devem ser colhidas as respectivas audiências, com observância do devido contraditório. Devem ser verificadas também as medidas regulatórias e contratuais adotadas pelos gestores em face do atraso no adimplemento das obrigações, com a apuração de eventuais omissões.

VI – Mecanismos de restrição à participação de incumbentes

43. A unidade instrutiva registra que a minuta de edital enviada pela APS traz as seguintes disposições restritivas à participação no certame (peça 156, p. 61):

23.16 Empresas ou GRUPOS ECONÔMICOS com participação de mercado relevante apenas poderão ser declaradas vencedoras na hipótese de não haver outro PROPONENTE que tenha apresentado proposta válida.

23.16.1 A regra disposta no subitem 23.16 se estende as SOCIEDADES CONTROLADAS, CONTROLADORAS, COLIGADAS e sujeitas ao mesmo controle comum.

44. Contudo, após ser questionada acerca da ausência de estudos concorrenciais, a APS se comprometeu a retirar a cláusula restritiva da minuta do edital, tendo reafirmado a intenção de exclusão por meio do ofício APS-DIPRE-GD/201.2025 (peça 198, p.2).

45. Em consequência, a AudPortoFerrovia passou a demandar da autoridade portuária a inserção de dispositivos contratuais visando promover acesso aberto, tarifação não discriminatória e reserva de capacidade para múltiplos usuários, uma vez que essa foi uma das justificativas da APS para liberar a participação irrestrita da Petrobras nesta segunda edição do leilão.

46. Por meio da Nota Técnica SUPOR/DINEG/APS 48.2025 (peça 181, p. 24-48), a empresa pública definiu parâmetros quantitativos que estabelecem condições objetivas de mensuração e

fiscalização, em linha com *benchmarks* regulatórios nacionais e internacionais: a) capacidade mínima reservada; b) utilização efetiva da capacidade; c) prazo máximo de resposta; d) índice de reclamações procedentes; d) penalidade por descumprimento; e) revisão periódica contratual e f) publicação do PMO (*Project Management Office*).

47. A equipe de auditoria propõe determinar à APS que, previamente à publicação do edital de licitação do terminal STS08, ajuste o conjunto de dispositivos contratuais para assegurar a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo de forma não discriminatória, levando em conta sua objetividade, mensurabilidade, efetividade, custo e impactos operacionais.

48. Passo a me manifestar, incorporando as análises da unidade técnica às minhas razões de decidir.

49. É cediço que as condições fáticas atualmente encontradas no Porto de Santos, em que a empresa Petrobras já opera o STS08 de forma precária, além de ter a titularidade do terminal contíguo STS08A, se apresentam como consideráveis vantagens para que a empresa venha a participar e a demonstrar interesse pela área a ser arrendada.

50. Em acréscimo, existem questões no campo econômico relativas à possibilidade de concentração de poder de mercado e seus efeitos potencialmente prejudiciais aos consumidores. Eventual agente que detenha poder relevante nesse segmento pode adotar comportamento monopolista, como restringir a oferta e elevar o preço das mercadorias, maximizando assim a lucro da empresa em detrimento do bem-estar da sociedade. Também de acordo com a Teoria dos Jogos desenvolvida pelo célebre matemático John Nash, em situações em que a disponibilidade de estrutura física é restrita, pode ser uma estratégia dominante para uma empresa já instalada (maior utilidade), impedir que um concorrente se implante no mercado, sem necessariamente ter interesse em ampliar a própria operação.

51. Apesar dos riscos potenciais, essas questões econômicas não foram adequadamente tratadas pela autoridade portuária, que optou por mitigar a possibilidade de concentração de mercado por meio da especificação de parâmetros a serem observados e fiscalizados durante a execução do contrato. Esses requisitos foram compilados na Nota Técnica SUPOR/DINEG/APS 48.2025 e ainda não foram incorporados aos documentos editalícios. Tendo a APS – por delegação do poder concedente – decidido por não adotar regras de restrição à participação no certame *sub examine*, cabe ao Tribunal atentar para que as possíveis falhas de mercado decorrentes de concentração sejam remediadas, com previsível incremento nas atribuições de fiscalização do contrato.

52. Nessa linha, entendo pertinente **determinar à APS que, previamente à publicação do edital do STS08, ajuste o conjunto de dispositivos contratuais para assegurar a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo de forma não discriminatória, levando em conta os parâmetros definidos na Nota Técnica SUPOR/DINEG/APS 48.2025, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023.**

VII – Conclusão

53. Os demais aspectos analisados pela unidade instrutiva não resultaram em propostas de encaminhamento, tendo a área técnica registrado que a APS se mostrou solícita em efetuar correções e aprimoramentos pontuais detectados durante a fase de análise.

54. Ante todo o exposto, congratulo a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária pela excelência do trabalho realizado e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1912/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.655/2020-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de processo de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de graneis líquidos, especialmente combustíveis;

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

9.1. determinar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. no prazo de quinze dias, ou previamente à publicação do edital do STS08, o que ocorrer primeiro, dê ampla publicidade à documentação completa da licitação, revisada em decorrência de contribuições de Audiência ou Consulta Pública, devendo incluir a análise procedida pela APS e a motivação para deferimento ou indeferimento das manifestações, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;

9.1.2. previamente à publicação do edital do STS08, ajuste os documentos editalícios, fazendo as devidas alterações no modelo econômico-financeiro, ETVEA e minutas de edital e contrato, para compatibilizá-los ao prazo pactuado para a conclusão da obra e para a transferência das operações de graneis líquidos derivados de combustíveis para o novo píer da Alemoa, obrigação da Petrobras decorrente de seu Contrato de Arrendamento 06/2022, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;

9.1.3. previamente à publicação do edital do STS08, ajuste o conjunto de dispositivos contratuais para assegurar a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo de forma não discriminatória, levando em conta os parâmetros definidos na Nota Técnica SUPOR/DINEG/APS 48.2025, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;

9.2. recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que preveja, nos documentos editalícios do STS08, cláusulas que restrinjam e/ou penalizem a possibilidade de o futuro arrendatário transferir a titularidade do arrendamento para terceiro antes de concluir os principais investimentos previstos no contrato, com vistas a desincentivar a participação de licitantes interessados meramente na intermediação do arrendamento;

9.3. orientar a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU para que autue processo do tipo representação, para apurar as causas e os eventuais responsáveis pelo atraso na implantação das



obrigações previstas no Contrato de Arrendamento 06/2022, particularmente do novo píer para graneis líquidos;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão à APS, à Antaq e ao Ministério dos Portos e Aeroportos, 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

9.5. restituir os autos à AudPortoFerrovia para realizar o monitoramento deste Acórdão e o acompanhamento do processo concessório nos presentes autos.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1912-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 004.056/2015-9 [Apenso: TC 027.224/2017-1]

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Infra S.A.

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FERROVIA NORTE-SUL NO ESTADO DE GOIÁS. CONTRATO 21/2001. FISCOBRAS 2008. SUPERFATURAMENTO. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO, MULTA, INABILITAÇÃO E SOLICITAÇÃO DE ARRESTO DE BENS. CONHECIMENTO DOS RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DESCABIMENTO DE MULTA À COLABORADOR. AJUSTES PONTUAIS NO DÉBITO. DEMAIS ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO AOS RECURSOS DE DOIS RECORRENTES E PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DE UMA RECORRENTE.

1. Os acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados com outros órgãos não têm, em regra, o condão de limitar a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício de sua competência

constitucional para apurar dano ao erário em relação aos mesmos colaboradores, consoante dispõe o art. 16, §3º, da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

2. É possível o afastamento da aplicação da sanção de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 quando a responsabilização do colaborador se der com base em provas obtidas direta ou indiretamente por meio de acordos de colaboração, em respeito ao microsistema jurídico de combate à corrupção e à coerência da atuação repressiva estatal.

RELATÓRIO

Início este relatório com a reprodução (com ajustes de forma) da mais recente instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), cujas propostas contaram com a concordância do seu corpo diretivo (peças 341-343):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelos Srs. Carlos Miguel Pires (peça 203) e João Ricardo Auler (peça 249) e pela empresa Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (CCCC) (peça 245), contra o Acórdão 1.822/2020-TCU-Plenário (peça 154), mantido pelos Acórdãos 2.002/2020-TCU-Plenário (peça 191) e 1.417/2021-TCU-Plenário (peça 291), todos relatados pelo Ministro Benjamin Zymler, com o seguinte teor:

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do subitem 9.2.1 do Acórdão 1.447/2014-Plenário, em razão do indício de superfaturamento identificado no Contrato 21/2001, cujo objeto foi a execução da infraestrutura e superestrutura ferroviárias no trecho compreendido entre o km 0,00 e o km 40,074 da Ferrovia Norte-Sul no Estado de Goiás, relativo ao lote s/n da Concorrência 4/2001,

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

9.1. excluir da relação processual o Sr. Luiz Otávio Costa Michirefe;

9.2. considerar revéis os Srs. Ulisses Assad e José Francisco das Neves, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘c’ e ‘d’, e § 2º, ambos da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma lei, julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires e João Ricardo Auler, bem como da empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade os valores já ressarcidos:

9.3.1. responsáveis solidários: Srs. Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
20/12/2002	236.920,74
20/12/2002	33.747,00



9.3.2. responsáveis solidários: Srs. José Francisco das Neves, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
17/7/2003	116.769,01
17/7/2003	242.315,12
17/7/2003	188.224,50
17/7/2003	139.400,95
17/7/2003	174.728,01
17/7/2003	136.899,22

9.3.3. responsáveis solidários: Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
17/12/2003	46.080,20
22/12/2003	104.559,51
23/12/2003	79.319,68
1/7/2004	597.743,07
8/9/2004	781.186,56
20/12/2004	300.348,07
20/5/2005	1.395.505,43
8/7/2005	1.374.189,70
8/7/2005	675.149,13
12/8/2005	428.747,41
12/8/2005	247.140,09
12/8/2005	168.360,77
12/8/2005	529.167,42
12/8/2005	200.420,92
12/8/2005	185.851,76
15/9/2005	356.557,14
15/9/2005	49.562,87
15/9/2005	2.689,36
15/9/2005	2.531,79
15/9/2005	4.397,32
20/10/2005	741.299,69
21/12/2007	820.520,21
21/12/2007	275.368,41
21/12/2007	172.357,77
21/12/2007	418.328,35
21/12/2007	201.280,63
21/12/2007	351.806,58
21/12/2007	195.833,78



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Débito (R\$)</i>
21/12/2007	631.923,60
21/12/2007	478.048,32
21/12/2007	530.105,19
21/12/2007	297.940,63
21/12/2007	654.472,71
21/12/2007	152.394,01
21/12/2007	12.358,32
21/12/2007	72.209,89
16/7/2007	9.945,07
16/7/2007	20.691,11
16/7/2007	5.139,70
16/7/2007	4.627,68
16/7/2007	4.699,10
16/7/2007	4.562,95
30/8/2007	4.323,21
26/9/2007	4.461,87
2/10/2007	4.099,19
31/10/2007	4.783,50
27/11/2007	14.130,81
21/12/2007	2.805,60
1/2/2008	6.577,82
29/2/2008	7.019,42
1/4/2008	12.016,72
26/4/2008	592.395,17
26/5/2008	1.146.100,76
26/6/2008	520.215,64
26/7/2008	715.865,50
26/8/2008	1.259.258,40
29/9/2008	734.385,88
29/10/2008	514.618,47
28/11/2008	1.725.922,04
20/12/2008	1.094.648,90
26/1/2009	487.589,48
26/2/2009	304.339,67
27/3/2009	253.401,76
28/4/2009	336.616,25
26/5/2009	403.738,66
25/6/2009	335.398,51
30/7/2009	82.755,25
27/8/2009	559.219,98
28/9/2009	260.245,82
10/11/2009	168.122,29
2/12/2009	57.996,46

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Débito (R\$)</i>
18/12/2009	17.180,60
5/2/2010	830.450,95
3/3/2010	2.766.052,45
30/3/2010	3.145.138,40
26/4/2010	4.188.219,44
27/5/2010	2.475.866,40
25/6/2010	2.048.327,52
26/7/2010	873.318,99
25/8/2010	1.464.531,64
27/9/2010	1.122.510,29
26/10/2010	165.620,83
25/11/2010	225.869,00
14/12/2010	126.692,74
26/1/2011	38.323,10
25/2/2011	25.014,87
28/3/2011	13.638,54
25/4/2011	34.389,29
25/5/2011	89.518,66
27/6/2011	33.589,01
25/7/2011	95.402,34
26/8/2011	193.213,77
26/9/2011	218.409,55
26/10/2011	4.266,08
28/11/2011	1.515,68
2/1/2012	190.377,93

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial dos valores atualizados monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento:

<i>Responsável</i>	<i>Valor da Multa</i>
José Francisco das Neves	R\$ 5.950.000,00
Ulisses Assad	R\$ 5.800.000,00
Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	R\$ 18.000.000,00

9.5. considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad;

9.6. nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um período de 8 (oito) anos;

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

9.8. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;



9.9. determinar à Valec, por meio dos seus advogados e com o auxílio da Advocacia-Geral da União, que sejam adotadas as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992, seja de forma antecipada ou incidental;

9.10. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.;

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento à determinação contida no item 9.2.1 do Acórdão 2.447/2014-TCU-Plenário (peça 1), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, proferido no TC 021.283/2008-1 (relatório de levantamento), com vistas à apuração do débito e identificação dos responsáveis pela ocorrência de superfaturamento no âmbito do Contrato 21/2001 (peça 40), celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias SA (Valec), vinculada ao Ministério dos Transportes, e a Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (CCCC), com base na Concorrência 4/2001, tendo como objeto a construção de 40 km da Ferrovia Norte Sul (FNS), no trecho entre Campo Limpo/GO e Ouro Verde/GO.

2.1. O preço ajustado foi de R\$ 88.150.722,44 (data base jul/2001), porém, mediante termos de aditamento, o valor foi elevado para R\$ 110.135.892,30 (a preços iniciais), dos quais R\$ 109.548.193,20 foram liquidados e pagos, o que representou um percentual de execução financeira de 99,47%.

2.2. A responsabilidade pela instrução do processo foi transferida para a já extinta Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), conforme determinação da Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra) (peça 30). 2.3. Após a regular tramitação do feito, foram realizadas análises de mérito pela unidade técnica (peça 149), com concordância parcial pelo Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU) (peça 99), tendo este Tribunal, com fulcro no voto condutor do Ministro Relator Benjamin (peça 155), apreciado o processo por meio do Acórdão 2.460/2021-TCU-Plenário (peça 154), por meio do qual os responsáveis foram condenados ao pagamento dos débitos, na forma da legislação em vigor, e às sanções impostas na referida deliberação.

2.4. Em síntese, os responsáveis foram condenados em virtude de suas respectivas condutas que resultaram em prejuízos ao erário no valor original de R\$ 26.406.944,13, indicados na tabela à peça 146, p. 1, em virtude de superfaturamento por preços excessivos no Contrato 21/2001, apurado nos serviços da amostra selecionada com base na metodologia de curva ABC. O montante do débito apurado (R\$ 26.406.944,13) correspondeu a 24,1% do total liquidado e pago (R\$ 109.548.193,20) à CCCC.2.5.

Inconformados, o Sr. João Ricardo Auler (peça 185) e a empresa Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (peça 182) opuseram embargos de declaração contra o Acórdão 1.822/2020-Plenário (peça 154), julgados por meio do Acórdão 2002/2020-TCU-Plenário (peça 191), que rejeitou os embargos de declaração da referida empresa e acolheu parcialmente os embargos de declaração do Sr. João Ricardo Auler, sem efeitos infringentes, apenas para prestar ao segundo embargante os esclarecimentos constantes do respectivo voto.

2.6. Posteriormente, o Sr. Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida opôs embargos de declaração (peça 227) contra o Acórdão 1.822/2020-Plenário, rejeitados mediante o Acórdão 1.417/2021-TCU-Plenário (peça 291).

2.7. Irresignados, os Srs. Carlos Miguel Pires (peça 203) e João Ricardo Auler (peça 249) e a empresa Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (CCCC) (peça 245) interpuseram recursos de reconsideração contra o Acórdão 1.822/2020 -TCU-Plenário (peça 154).

2.8. A então Secretaria de Recursos (Serur) (peças 312-314), atual Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), ao examinar os apelos, considerou necessária a adoção de medidas saneadoras e propôs:

a) diligenciar a CCCC para que apresentasse documentos e notas fiscais que demonstrassem o valor de aquisição dos dormentes monobloco de concreto protendido com bitola mista 1,60/1,00m e dos trilhos TR-57;

b) em seguida, remeter os autos à então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia), atual Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), para análise técnica da documentação e da necessidade de possíveis alterações nos valores apurados neste processo e de eventual novo valor débito remanescente;

c) por fim, restituir os autos à Serur, para pronunciamento sobre o mérito dos recursos de reconsideração.

2.9. Após a manifestação da Serur, a recorrente CCCC (peças 315-316) requereu a juntada aos autos de Estudo Técnico por ela contratado, com vistas ao aprofundamento da análise das imputações relacionadas ao superfaturamento.

2.10. O Exmo. Ministro Relator Jorge Oliveira acolheu o pedido da CCCC e, por considerar as providências sugeridas pela instrução imprescindíveis à conclusão do exame dos recursos e ante o cunho essencialmente técnico do novo documento juntado pela CCCC, determinou a adoção das medidas saneadoras arroladas pela então Serur (peça 212, p. 19), com o acréscimo de orientação para que a então SeinfraPortoFerrovia (atual AudPortoFerrovia) incluísse, em sua manifestação, a análise do conteúdo do estudo técnico às peças 315-316.

2.11. Em resposta à diligência (peças 318 e 320), a CCCC apresentou alegações e cópias de duas notas fiscais (peça 321-323) e solicitou a consideração dos efeitos do Acordo de Leniência celebrado com a Controladoria-Geral da União (AGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) em 2019 (peça 325-326) no julgamento dos presentes autos e o sobrestamento da apreciação da responsabilidade da CCCC na presente TCE.

2.12. A AudPortoFerrovia pronunciou-se tão somente quanto aos aspectos técnicos demandadas pelo Exmo. Ministro Relator Jorge Oliveira (peça 312), conforme pareceres às peças 336 a 338, tendo acolhido parcialmente as razões recursais da CCCC.

2.13. A CCCC apresentou razões complementares à peça 340, alegando a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU. O Sr. João Ricardo Auler também apresentou argumentos adicionais à peça 309).

2.14. No presente momento processual, cabe examinar os referidos recursos de reconsideração (peças 203, 245 e 249), os elementos adicionais trazidos pela CCCC (peça 340) e pelo Sr. João Ricardo Auler (peça 309) e o estudo técnico apresentado pela CCCC, examinados quanto aos aspectos técnicos pela AudPortoFerrovia (peças 336 a 338).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se as propostas de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peças 204, 257 e 258 acolhidos pela relatora ad quem às peças 207 e 260.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1 Constitui objeto dos presentes recursos verificar se:

I) houve prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU;

II) o TCU tem legitimidade para instaurar tomada de especial e cobrar, em favor da Valec, débitos junto a empresas que com ela contrataram ou eventuais terceiros responsabilizados por dano ao erário, considerando que particulares que contratem com a Administração Pública não são responsáveis pela gestão de recursos públicos e que caberia ao TCU determinar que a própria Valec cobrasse eventual dívida;

III) há interesse de agir desta Corte, tendo em vista a pré-existência de títulos executivos possivelmente quanto aos mesmos fatos nos seguintes ajustes celebrados pela CCCC: Acordos de Leniência celebrados com a CGU e AGU e Termo de Compromisso de Cessação (TCC) firmado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);

IV) é necessária a formação de grupo de trabalho com participação da CCCC e da unidade técnica para análise dos estudos técnicos que resultaram no suposto débito ou, alternativamente, a elaboração de parecer de perícia externa ou auditoria independente, para a análise do caso, sob pena de ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa;

V) há possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 em relação a fatos abordados nos acordos de leniência celebrados pela CCCC;

VI) devem ser reconhecidos: a) o benefício de ordem para que seja dada preferência à cobrança da indenização dos não-colaboradores dos acordos de leniência, b) a possibilidade de os pagamentos efetuados no âmbito dos pactos celebrados serem abatidos dos valores devidos nesta TCE, e c) a boa-fé processual da CCCC e do Sr. João Ricardo Auler e, nesse caso, se caberia afastar os juros de mora imputados, mantendo-se somente a atualização monetária;

VII) a existência de Acordo de Leniência celebrado entre a CCCC com a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) em 2019 motivaria o sobrestamento da apreciação da responsabilidade da CCCC na presente TCE;

VIII) caberia afastar a responsabilidade do Sr. Carlos Miguel Pires, tendo em vista que não participou da elaboração do orçamento da obra e não tinha competência para argumentar com relação aos preços e pesquisas que levaram ao relatório de análise das propostas de preços;

IX) caberia afastar a responsabilidade do Sr. João Ricardo Auler, por inexistência de nexo causal entre suas condutas relativas à Concorrência 4/2001 e ao Contrato 21/2001, no caso, atuação no cartel que agiu em fraude à licitação e pagamentos de propinas, e as irregularidades tratadas nesta TCE, que resultaram em dano ao erário decorrente de superfaturamento no referido ajuste;

X) o Sicro-2 deve ser aplicado às obras ferroviárias do Contrato 21/2001, uma vez que não seria referencial obrigatório à época da celebração do Contrato 21/2001, tendo sido exigência incluída pela primeira vez na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2010;

XI) o BDI de 23,90% aplicado para o cálculo do débito deveria ser alterado considerando os parâmetros médios estabelecidos para BDI pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário ou a referência de BDI do Sicro de 2001, ano de data-base do Contrato 21/2001;

XII) cabe realizar apuração de existência de superfaturamento tomando como base referencial o preço de mercado no momento da execução;

XIII) o fator de influência das chuvas deveria ser adicionado nas composições de preços de referências utilizados para apuração do superfaturamento;

XIV) os encargos sociais incidentes devem ser ajustados em decorrência de possível desconsideração de feriados locais nas aferições das composições de preços unitários (CPUs) de referência para cálculo do débito;

XV) as composições de preços de referência utilizadas para o cálculo do débito devem ser recalculadas em decorrência de possíveis arredondamentos de quatro para duas casas decimais;

XVI) o custo unitário de transporte por tonelada de material precisa ser corrigido em virtude de possíveis arredondamentos de custos de quatro casas para duas casas decimais e do uso de custo horário operativo do Caminhão E402 Carroceria Mercedes de R\$ 42,7300 quando o correto, de acordo com a tabela RPEP0040 do Sicro-2-jul/2001-CO, é de R\$ 42,7567;

XVII) em razão dos motivos citados nos subitens XI a XVI e, em alguns casos, de alegações adicionais específicas a determinados itens, haveria necessidade de ajuste dos preços unitários referências para o cálculo do superfaturamento de diversos itens (peça 336, p. 7-8), indicados adiante nesta instrução.

5. Da alegada ocorrência de prescrição

5.1 O Sr. João Ricardo Auler (peça 249, p. 19-21) e a empresa Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (CCCC) (peça 245, p. 18-20) apresentaram, em síntese, as seguintes alegações acerca da ocorrência de prescrição:

a) com o julgamento do RE 636.886-RG/AL (Tema 899 de Repercussão Geral) pelo Supremo Tribunal Federal, firmou-se a tese de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'. Além disso, em decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski na Reclamação 39.497, houve entendimento pela rejeição de argumentos que arguiam a não incidência do Tema 899 sobre os processos do TCU e pela aplicação da Lei Federal 9.873/1999;

b) foi superado o prazo prescricional de 5 anos entre a última medição (120º) do Contrato com suposto sobrepreço (2/1/2012, peça 38) e o Acórdão 1.831/2017-TCU-Plenário, que determinou as citações dos responsáveis, primeiro ato interruptivo (23/8/2017, peça 70).

Análise

5.2. Este Tribunal editou a Resolução TCU 344/2022, que regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito deste Tribunal, de forma a adequá-la à Lei 9.873/1999, tendo em vista as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.509, mencionadas pelos recorrentes.

5.3. O Acórdão 1.822/2020-TCU-Plenário (peça 154), recorrido, e a instrução anterior da AudRecursos, que propôs diligência à CCCC (peça 312) foram anteriores à referida resolução. Por sua vez, a análise técnica da AudPortoFerrovia (peça 336) se ateve às questões técnicas, conforme determinado pelo Ministro Relator Jorge Oliveira, também anterior à Resolução TCU 344/2022.

5.4. Dessa forma, cabe examinar, preliminarmente, essa matéria de ordem pública.



5.5. Nos termos do art. 2º da Resolução TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, contados a partir dos termos iniciais definidos em seu art. 4º, abaixo reproduzido:

‘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.’

5.6. No presente caso, trata-se de pagamentos superfaturados de natureza continuada, razão pela qual o termo inicial da prescrição é o elencado no inciso V do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, no caso, o dia em que cessou a irregularidade continuada, que foi a data do último pagamento superfaturado, 2/1/2012 (peça 38), sendo este o **termo inicial do prazo da prescrição principal**, conforme mencionado pelos recorrentes.

5.7. Por sua vez, o art. 5º da Resolução TCU 344/2022 dispõe sobre as causas interruptivas da prescrição principal, que também interrompem a prescrição intercorrente (§ 2º do art. 8º da Resolução TCU 344/2022):

‘Art. 5º A prescrição se interrompe:

- I – pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II – por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III – por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV – pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

(...)

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações. (AC) (Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)’.

5.8. Ademais, o art. 8º da Resolução TCU 344/2022 trata especificamente da prescrição intercorrente e estabelece sua ocorrência se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho; que o referido prazo se interrompe por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações; e que o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal (§ 3º do art. 8º da Resolução TCU 344/2022).

5.9. Tendo em vista que o art. 6º da Resolução TCU 344/2022 dispõe que se aproveitam as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração, e que a autuação dessa TCE originou-se de apurações no TC 021.283/2008-1, relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2008 nas obras de construção da Ferrovia Norte-Sul, no Estado de Goiás, foram consideradas as causas interruptivas neste processo e no TC 021.283/2008-1.

5.10. Conforme já exposto, o **termo inicial da prescrição principal** foi a data do último pagamento superfaturado, 2/1/2012, conforme o inciso V do art. 4º da Resolução TCU 344/2022 e o art. 1º, **caput**, da Lei 9.873/1999.

5.11. Dentre os fatos interruptivos da prescrição intercorrente e principal que poderiam ser aventados a partir do **termo inicial da prescrição principal**, data do último pagamento superfaturado, 2/1/2012, citam-se:

a) 17/9/2014, data do Acórdão 2.447/2014-TCU-Plenário, acompanhado de seu relatório e voto (peça 1 a 3), cujo item 9.2.1 determinou a constituição de tomada de contas especial relativa ao Contrato 21/2001 (lote s/n) – celebrado com a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (ato inequívoco de apuração dos fatos, art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 e art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022);



b) **6/11/2015**, data da inserção da instrução inicial (peça 9) no sistema e-TCU, com proposta de diligência (ato inequívoco de apuração dos fatos, art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 e art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022);

c) **19/7/2017**, data da inserção no e-TCU da instrução com proposta de citação (peça 61) (ato inequívoco de apuração dos fatos, art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 e art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022);

d) **23/8/2017**, data do Acórdão 1.831/2017-TCU-Plenário e respectivos relatório e voto, que determinaram as citações dos responsáveis (ato inequívoco de apuração dos fatos, art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 e art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022);

e) **datas das citações** aos responsáveis condenados, que interromperam o prazo prescricional para os destinatários, com base no art. 2º, inciso I, da Lei 9.873/1999 e no art. 5º, inciso I e § 5º, da Resolução TCU 344/2022, nas respectivas datas:

e.1) **17/11/2017**: José Francisco das Neves: (peças 77, 118 e 134);

e.2) **11/9/2017**: Ulisses Assad: (peças 82 e 95);

e.3) **8/9/2017**: Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida: (peças 79 e 97);

e.4) **8/9/2017**: Renato Luiz de Oliveira Lustosa: (peças 81 e 98);

e.5) **8/9/2017**: Carlos Miguel Pires (peças 83 e 116);

e.6) **6/9/2017**: João Ricardo Auler: (peças 80 e 94);

e.7) **5/9/2017**: Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (peças 84 e 87);

f) **12/12/2019**: data de inserção da instrução com proposta de mérito no e-TCU (peça 149) (ato inequívoco de apuração dos fatos, art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 e art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022);

g) **15/7/2020**: data do Acórdão 1822/2020-TCU-Plenário, acórdão recorrido (decisão condenatória recorrível, art. 2º, inciso III, da Lei 9.873/1999 e art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022).

5.12. Dessa forma, não procede a alegação dos recorrentes de que o Acórdão 1.831/2017-TCU-Plenário, que determinou as citações dos responsáveis, seria o primeiro ato interruptivo (23/8/2017, peça 70), uma vez que houve atos inequívocos de apuração anteriores, indicados nas alíneas 'a' a 'c', que interromperam a prescrição.

5.13. Assim, **não ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU**, uma vez que houve atos interruptivos das prescrições principal e intercorrente em períodos inferiores a três anos, elencados nas alíneas 'a' a 'g' anteriores.

6. Da legitimidade do TCU para instaurar tomada de contas especial e cobrar, em favor da Valec, débitos de empresas que com ela contrataram ou eventuais terceiros responsabilizados por dano ao erário

6.1. Em síntese, a CCCC (peça 245, p. 6-9) e o Sr. João Ricardo Auler (peça 249, p. 5-9) alegam que haveria impossibilidade de o TCU instaurar tomada de contas especial e cobrar o ressarcimento de débitos em favor da Valec, cabendo determinar à empresa pública que busque as medidas legais para defesa de seus interesses, com base nos seguintes argumentos:

a) apesar de o TCU ter competência para fiscalizar atos e contratos relacionados à referida empresa estatal, parte da doutrina entende pela ausência de jurisdição desta Corte em relação a particulares que contratem com a Administração Pública, visto que não são responsáveis pela gestão de recursos públicos, sendo estranhos à máquina administrativa;

b) a competência do TCU para fiscalizar os valores envolvidos nas obras da Ferrovia Norte-Sul não poderiam ser confundidos com legitimidade para execução e o TCU não teria legitimidade para, em nome da Valec, fazer cobranças de empresas que com ela contrataram ou eventuais terceiros responsabilizados, especialmente quando se considera que a Valec dispõe de estrutura e autonomia para tanto;

c) a competência do TCU para fiscalizar a Valec seria de segunda ordem, conforme os arts. 85, 87, caput e § 3º, e 90 da Lei das Estatais (peça 245, p. 8-9) e, nesse sentido, o § 3º do art. 87, reproduzido a seguir, disporia que a legitimidade para adotar medidas corretivas seria da própria estatal;

‘§ 3º Os tribunais de contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, a qualquer tempo, documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias no Brasil e

no exterior, **obrigando-se, os jurisdicionados, à adoção das medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.** (grifos dos recorrentes)'.

d) o art. 81, inciso III, da Lei 8.443/1992 parece corroborar esse entendimento, ao estabelecer que o Ministério Público junto ao TCU deve promover, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas, medidas para cobrança judicial de dívida e para arresto de bens dos responsáveis julgados em débito, ou seja, não o ressarcimento direto de débitos eventualmente constatados.

Análise

6.2. Não assiste razão ao recorrente quanto a alegação contida na alínea 'a' do parágrafo anterior (ausência de jurisdição do TCU em relação a particulares que contratem com a Administração Pública por não serem responsáveis pela gestão pública), tendo em vista que:

a) a jurisdição do TCU abrange também aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal e do art. 5º, inciso II, da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992);

b) ao julgar incidente de uniformização de jurisprudência com o objetivo de dirimir divergência de entendimentos a respeito da competência do TCU para julgar contas de terceiros particulares que causem dano ao erário, este Tribunal deixou assente o entendimento de que, de acordo com os artigos 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os artigos 5º, inciso II, 16, § 2º, e 19 da Lei 8.443/1992 e o artigo 209, § 6º, do Regimento Interno, compete ao TCU julgar as contas de pessoa física ou jurídica de direito privado que causarem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeitos ao Controle Externo (Acórdão 321/2019-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes).

6.3. Em relação à alegação elencada na alínea 'b' do parágrafo 6.1 desta instrução, deve ser rejeitada, pois as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, da Constituição Federal, art. 24 da Lei 8.443/1992) e o TCU tem competência para dar quitação caso recolhido o débito ou realizar cobrança judicial, conforme os arts. 24 a 28 da Lei Orgânica do TCU.

6.3.1 Cabe notar que a Valec dispõe de estrutura e autonomia administrativa voltada para suas atividades operacionais, o que não afasta a competência do TCU para defesa do interesse público em caso de dano ao erário.

6.4. Não assiste razão aos recorrentes nos argumentos relatado na alínea 'c' do parágrafo 6.1 desta instrução, pois, ao contrário do alegado, os arts. 85, 97 e 90 da Lei 13.303/2016 não afastam a competência do TCU, ao contrário, o art. 85 inclusive reforça que os órgãos de controle externo, como o TCU, fiscalizarão as empresas públicas, como a Valec, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial.

6.4.1. Além disso, em relação § 3º do art. 87, por eles reproduzido, não afastou a competência do TCU para cobrar os débitos decorrentes de dano ao erário, mas apenas reforçou que as empresas estatais, como a Valec, também estão sujeitas ao cumprimento das determinações do TCU, as quais podem, inclusive, não ter caráter pecuniário.

6.5. É descabida a interpretação dos recorrentes sobre o art. 81, inciso III, da Lei 8.443/1992, pois o referido dispositivo c/c o art. 28, inciso II, da mesma lei comprova a possibilidade de o TCU, caso não comprovado o recolhimento integral do débito e multa no âmbito deste Tribunal, proceder a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, além de as medidas relativas ao arresto de bens não prejudicarem a cobrança administrativa ou judicial do débito pelo TCU.

6.6. Assim, não assiste razão aos recorrentes.

7. **Da possível falta de interesse de agir do TCU em razão da pré-existência de títulos executivos para os mesmos fatos apurados decorrentes dos seguintes ajustes celebrados pela CCCC: Acordos de Leniência celebrados com a CGU e AGU e Termo de Compromisso de Cessação (TCC) firmado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)**

7.1. A empresa Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (CCCC) (peça 245, p. 9-17) e o Sr. João Ricardo Auler (peça 249, p. 16-18) apresentaram, em síntese, as seguintes alegações:

a) haveria falta de interesse de agir por este Tribunal em virtude da pré-existência de títulos executivos para os mesmos fatos apurados e citam: (i) o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) celebrado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), (ii) o Acordo de Leniência

firmado com o Ministério Público Federal (MPF), e (iii) o Acordo de Leniência firmado com a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU);

b) em 8/1/2020, a CCCC juntou petição (peça 152) na qual demonstrou fato novo, qual seja, a celebração de Acordo de Leniência com a CGU/AGU, anexando à petição a versão de acesso público do mencionado Acordo de Leniência (peça 152, p. 3-33), porém, verificou-se, no Acórdão 1.822/2020-TCU-Plenário, simples menção a esse fato e entendimento de que não seria possível sobrestar o andamento do processo em razão de negociação com a CGU/AGU e que a identidade entre os fatos só poderia ocorrer com a juntada de documentação pertinente pela CCCC, tendo o MPTCU (peça 153) registrado que a versão de acesso público do Acordo de Leniência celebrado com a CGU/AGU não teria sido acompanhada dos anexos I e II;

c) nos termos da cláusula décima sétima do referido Acordo de Leniência (peça 152, p. 27), a CCCC assumiu o dever de sigilo em relação a essas informações, inclusive quanto aos anexos I e II, os quais só poderiam ser fornecidos mediante requerimento expresso à Secretaria de Combate à Corrupção da CGU. Nessa nota, o acesso a essas informações pela Corte de Contas se tornou facilitado com a recente celebração de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre diversos órgãos de controle (MPF, CGU, AGU, Ministério da Justiça e Segurança Pública e TCU) em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente no que diz respeito aos acordos de leniência da Lei 12.846/2013;

d) reproduz à peça 245, p. 12-13, trecho de decisão da 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) no Agravo de Instrumento 0025180-57.2017.4.01.0000/GO, em que se verifica: menção ao acordo de leniência entabulado entre a Camargo Corrêa e o MPF, em 17/08/2015, no que tange a fatos relacionados à empresa Valec S.A. e ao suposto desvio de verbas para a construção da Ferrovia Norte-Sul (sem a discriminação dos contratos relacionados e respectivas irregularidades); à cláusula que dispõe que a empresa se obriga a pagar multa cível no valor de R\$ R\$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais), além de outras obrigações, nos termos do art. 16 da Lei 12.846/2013; e determinação para que fosse apreciado o pedido de homologação do referido acordo;

e) transcreve, à peça 245, p. 14, trecho que declara ser de petição do MPF de 12/8/2016 requerendo reserva de 10,715% da multa civil de R\$ 700 milhões, o equivalente a R\$ 75,005 milhões, à Valec, sendo que destes R\$ 59.489.000,00 (cinquenta e nove milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil reais, seriam relativos ao Contrato 15/2006 (Lote 2), que não é objeto destes autos, e ao Contrato 21/2001 (Lote s/n);

f) registra que, em 15/9/2016, a CCCC juntou àqueles autos o Histórico de Conduta do TCC celebrado com o Cade, no qual consta transcrição da confissão da CCCC de que teria frustrado a competitividade da Concorrência 4/2001, que resultou no Contrato 21/2001, com menção a outras possíveis empresas participantes da conduta;

g) declara que, em 4/9/2019, a CCCC juntou aos referidos autos informações sobre a celebração de Acordo de Leniência com a AGU/CGU, no âmbito do qual seria pago à União e às entidades federais lesadas, incluindo a Valec, o montante total de R\$ 1,396 bilhão, detalhando-se, assim, os respectivos valores correspondentes ao enriquecimento ilícito da empresa, ao pagamento de propinas, à multa civil prevista na Lei 8.429/1992 e à multa administrativa prevista na Lei 12.846/2013 (peça 245, p. 15);

h) diferentemente do que concluiu o MPTCU, os fatos analisados no presente processo teriam sido abarcados tanto pelo TCC celebrado com o Cade, quanto nos acordos de leniência celebrados com o MPF e com a CGU e AGU;

i) considerando que a existência decisão homologatória de Acordo de Leniência configura título executivo judicial, nos termos do art. 515, inciso III, do Código de Processo Civil (CPC) e que a consequência do processo de TCE seria a prolação de decisão do Tribunal que torne a dívida líquida e certa, tendo eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 24 da Lei 8.443/92, não haveria interesse de agir do TCU, uma vez que a atuação do TCU geraria novo título executivo extrajudicial relativo aos mesmos fatos, cuja execução estaria condicionada a eventual insucesso na execução do título existente;

j) nesse sentido, menciona que, no âmbito da Reclamação 39.497 do STF, o Ministro Ricardo Lewandowski decidiu que existindo ação voltada ao ressarcimento do erário, com título executivo sobre os mesmos fatos, a tomada de contas especial que teria como único objetivo demonstrar o dano ao erário para futuro ressarcimento perderia o sentido, com a necessidade de decretação da nulidade dos efeitos do acórdão do TCU em relação ao responsável que já figurava em ação de ressarcimento sobre os mesmos fatos.

Análise 7.2. Não assiste razão aos recorrentes quanto aos argumentos contidos nas alíneas 'a', 'b' e 'c' retro, no sentido de que haveria falta de interesse de agir por este Tribunal em virtude da pré-existência de títulos executivos para os mesmos fatos, tratados no TCC celebrado com o Cade e nos acordos de leniência, com o MPF, CGU e AGU; quanto à necessidade de sobrestamento desta TCE em decorrência das referidas avenças; e sobre caber que o TCU solicite informações sobre os mencionados acordos tendo em vista o dever de sigilo assumido pela CCCC, pelas razões expostas a seguir:

a) ainda que os recorrentes comprovassem que os títulos executivos decorrentes dos ajustes em epígrafe seriam relativos aos mesmos fatos apurados nesta TCE, o que não lograram demonstrar, conforme examinado adiante, as apurações do Cade, do MPF, da CGU e da AGU não impedem a atuação do TCU, nem motivariam o sobrestamento dos autos, tendo em vista o princípio da independência das instâncias, que só é excepcionado em caso de absolvição penal ocorrida em face de negativa de autoria ou inexistência de ilícito (art. 935 do Código Civil), conforme jurisprudência pacífica do TCU, a exemplo do enunciado da jurisprudência selecionada do TCU, com base no Acórdão 7.122/2012-TCU-Primeira Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes:

'As ações penais, cíveis e administrativas são independentes, no entanto o reconhecimento de inexistência do fato ou negativa de autoria em processo criminal provoca a comunicabilidade das instâncias.'

b) além disso, descabe reformar o entendimento expresso no item 54 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 155, p. 14) de que tanto os acordos de leniência quanto os acordos de colaboração premiada não afastam as competências do Tribunal de Contas da União nem impedem a aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992, o qual possui consonância com o enunciado da jurisprudência selecionada do TCU fundamentado no Acórdão 225/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro:

O acordo de leniência celebrado pela Administração Federal nos termos da Lei 12.846/2013 não afasta as competências do TCU fixadas no art. 71 da Constituição Federal, nem impede a aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992. (Instrução Normativa/TCU 74/2015).

c) ademais, a Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), não contém dispositivo que afaste ou restrinja o exercício da competência do TCU nos casos em que tenha sido celebrado acordo de leniência e a celebração desses ajustes não constitui garantia de que venham a ser cumpridos, hipótese prevista nos art. 16, § 8º, e 22, § 4º, da Lei 12.846/2013;

*d) a cobrança do ressarcimento de débito idêntico por mais de um órgão não infringe o princípio do **non bis in idem**, tendo em vista que os valores eventualmente já satisfeitos em determinada instância deverão ser considerados para efeito de abatimento na execução da outra instância, de acordo com jurisprudência pacífica do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.038/2019-TCU-Plenário e 1.000/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Benjamin Zymler, e Acórdãos 115/2018-TCU-Segunda Câmara e 2006/2013-TCU-Primeira Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes;*

*e) da mesma forma, o voto condutor do Acórdão 2.677/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, transcrito na instrução com proposta de mérito (peça 149, p. 17), esclarece sobre a possibilidade de, na fase de cobrança executiva da tomada de contas especial, eventuais pagamentos em face de acordos de leniência poderem ser utilizados para abatimento das dívidas imputadas pelo TCU **desde que configurada a identidade dos fatos geradores.***

*f) a cobrança de multa pelo TCU com base no art. 57 da Lei 8.443/1992 e por outras instâncias com base nas suas respectivas leis de regência também não infringe o princípio do **non bis in idem**, tendo em vista que uma mesma conduta pode corresponder a infrações de diferentes naturezas e, nesse caso, a comprovação do pagamento de multa em uma esfera não se aproveita para abatimento da multa nas demais, haja vista a ausência de previsão legal nesse sentido;*

g) além disso, o fato de os ajustes celebrados com o Cade, MPF, CGU e AGU serem relativos ao Contrato 21/2001 não significa que as apurações sejam relativas aos mesmos fatos, não tendo os recorrentes apresentado qualquer elemento que afaste o correto entendimento expresso no parágrafo 77 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 155, p. 20), no sentido de que o escopo dos acordos da CCCC firmados com esses órgãos foram relativos a fraude às licitações da Valec, irregularidade diferente da tratada nos presentes autos, superfaturamento no Contrato 21/2001;



h) a apuração do dano nesta TCE ocorreu de forma inteiramente autônoma por este Tribunal, que se baseou em sistemas referenciais de preços ou em notas fiscais obtidas em outras atividades de controle e na documentação relativa ao Contrato 21/2001;

i) descaberia que este Tribunal fizesse requerimento para ter acesso a informações sobre os referidos acordos de leniência com base no Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre TCU, MPF, CGU, AGU, Ministério da Justiça e Segurança Pública em matéria de combate à corrupção, tendo em vista que o princípio da independência das instâncias e que todos os elementos nos autos indicam que os acordos de leniência têm objeto diverso da presente TCE;

j) tanto é assim que a cláusula 5.2 do acordo de leniência apresentado pela CCCC dispõe que o Anexo I daquele Acordo de Leniência compreendia atos de fraude a licitações, bem como o pagamento de vantagens indevidas a Agentes Públicos (peça 152, p. 8), não mencionando superfaturamento, e que os termos da minuta do referido ajuste demonstram o reconhecimento somente de atos dessa natureza (peça 152, p. 3-33), razão pela qual a cláusula 18.5, reproduzida a seguir, dispôs expressamente que o referido ajuste **não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de fiscalização e controle competentes**, de forma que resta evidente que não se tratam das mesmas irregularidades e que o TCU deve exercer sua competência na presente TCE (peça 152, p. 30):

'18.5. A celebração do presente ACORDO DE LENIÊNCIA, quanto aos fatos descritos nos ANEXOS I e II, não confere quitação às PRIMEIRAS RESPONSÁVEIS COLABORADORAS e às pessoas físicas aderentes nos termos da cláusula 1.3 do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à UNIÃO e às pessoas jurídicas lesadas por eventual superfaturamento, tal como sobrepreço, que venham a ser identificados ou apurados no regular exercício da gestão contratual, bem como pelos órgãos de fiscalização e controle competentes, nos termos da legislação aplicável. (original sem grifos).'

7.3. Em relação às alegações dos recorrentes indicadas nas alíneas 'd', 'e', 'g' e 'h' do parágrafo 7.1 desta instrução, não se aproveitam, tendo em vista que:

a) não há previsão legal para que este Tribunal deixe de exercer suas competências por conta dos acordos de leniência;

b) no que tange aos argumentos mencionados na alínea 'g' e 'h' do parágrafo 7.1 desta instrução, de que a CCCC juntou informações sobre a celebração de acordo de leniência com a AGU/CGU, no âmbito do qual seria pago à União e às entidades federais lesadas, incluindo a Valec, o montante total de R\$ 1,396 bilhão e de que os títulos executivos decorrentes de decisão homologatória de Acordo de Leniência seriam relativos as mesmas irregularidades tratadas nesta TCE e não haveria interesse de agir do TCU, não se aproveita, pois os recorrentes deveriam comprovar os pagamentos dos valores e que estes possuem identidade com os débitos tratados na presente TCE, de forma a que este Tribunal pudesse abater os valores dos débitos, se fosse o caso;

c) ao contrário, os elementos nos autos demonstram que as irregularidades tratadas nestes autos, relativas ao superfaturamento no Contrato 21/2001, são diferentes das abrangidas nos referidos acordos, tanto, que a cláusula 18.5 retro dispôs expressamente que o referido ajuste não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de fiscalização e controle competentes (peça 152, p. 30);

d) as informações trazidas não especificam o valor da multa relativa ao Contrato 21/2001, já que o valor informado está conjugado à multa referente ao Contrato 15/2006, nem especificam sua causa, sendo que a recorrente não logrou afastar a conclusão deste Tribunal sobre a inexistência de identidade entre os fatos tratados nesta TCE, cabendo a este Tribunal a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7.4. Quanto à informação dos recorrentes indicada na alínea 'f' do parágrafo 7.1 desta instrução, também não se aproveita, pois trata de transcrição da confissão da CCCC ao Cade de que teria frustrado a competitividade da Concorrência 4/2001, que resultou no Contrato 21/2001, o que não foi objeto desta TCE.

7.5. É improcedente a alegação dos recorrentes descrita na alínea 'i' do parágrafo 7.1 desta instrução de que, no âmbito da Reclamação 39.497 do STF, o Ministro Ricardo Lewandowski decidiu que existindo ação voltada ao ressarcimento do erário, com título executivo sobre os mesmos fatos, haveria a necessidade de decretação da nulidade do acórdão do TCU em relação ao responsável que já figurava em ação de ressarcimento sobre os mesmos fatos, conforme explicado em seguida.



7.6. Na Reclamação 39.497, o STF reconheceu a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU em relação a um dos responsáveis do TC 030.229/2015-4 (tomada de contas especial) e registrou que já estava em curso ação de improbidade administrativa com pedido de ressarcimento, razão pela qual destacou que a União, naquele caso concreto, poderia perseguir os valores a serem ressarcidos na esfera judicial, não havendo qualquer declaração da Corte Suprema no sentido de que havendo ação voltada ao ressarcimento ao erário, com título executivo sobre os mesmos fatos, caberia decretação de nulidade dos acórdãos do TCU.

7.7. Nesse sentido, transcreve-se a Ementa do STF ao julgar Agravo Regimental na Reclamação 39.497:

'Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.

II – Agravo regimental a que se nega provimento.'

7.8. Tanto é dever do TCU buscar a reparação do dano ao erário que, no julgamento do MS 35435, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o STF considerou que ainda que os acordos de leniência previsssem a obrigação de reparação integral do dano, conforme exigido pela Lei 12.846/2013, o TCU poderia buscar a reparação integral do dano, inclusive mediante a decretação de indisponibilidade dos bens (art. 44, § 2º, da LO/TCU), e aplicar as multas previstas nos arts. 57 e 58 da LO/TCU, conforme a Ementa transcrita a seguir:

*'DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. INVESTIGAÇÕES RELACIONADAS A FRAUDES NA CONSTRUÇÃO DA USINA TERMONUCLEAR DE ANGRA III. IMPETRANTES SIGNATÁRIAS DE ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI 12.846/2013 CELEBRADOS COM A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), COM A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU) OU COM O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). MÚLTIPLAS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE AS ENTIDADES E HARMONIZAÇÃO DAS SANÇÕES PREMIAIS. **SOBREPOSIÇÃO DOS ILÍCITOS ADMITIDOS PELAS COLABORADORAS PERANTE A CGU/AGU OU MPF COM OS RESPECTIVOS OBJETOS DE APURAÇÃO PELO TCU EM SEDE DE CONTROLE EXTERNO.** INEFICÁCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA. IMPOSIÇÃO E AMEAÇA DE SANÇÃO DE INIDONEIDADE PREVISTA NO ART. 46 DA LEI 8.443/1992. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA. DESPROPORCIONALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA.*

(...)

3. As impetrantes celebraram acordos de leniência com a CGU/AGU e com o MPF que continham previsões expressas no sentido de afastar as sanções administrativas da Lei Anticorrupção, as sanções previstas nos incisos I a IV do artigo 87 da Lei 8.666/1993 e ainda os efeitos e as penalidades previstas na Lei 8.429/1992. Além disso, os acordos previam a obrigação de reparação integral do dano.

4. Diante da sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração do controle externo, a possibilidade de o TCU impor sanção de inidoneidade pelos mesmos fatos que deram ensejo à celebração de acordo de leniência com a CGU/AGU não é compatível com o princípio constitucional da segurança jurídica e com a noção de proporcionalidade da pena.

5. Apesar de a **Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013)** não precluir a incidência da Lei 8.443/1992, nos casos concretos a imposição de inidoneidade pelo TCU poderia resultar em ineficácia das cláusulas dos acordos de leniência que preveem a isenção ou a atenuação das sanções administrativas estabelecidas



nos arts. 86 a 88 da Lei 8.666/1993, por consequência, esvaziando a força normativa do art. 17 da Lei 12.846/2013.

6. A Lei 8.433/1992 prevê outros meios menos gravosos para que o TCU possa garantir a reparação integral do dano ao erário, tais como a decretação de indisponibilidade de bens (art. 44, § 2º) e a aplicação de multa (arts. 57 e 58). Essas medidas sancionatórias devem ser manejadas pela Corte de Contas considerando a sua proporcionalidade e os impactos sobre os acordos pactuados com a Administração Pública.

7. Segurança concedida para afastar a possibilidade de o TCU declarar a inidoneidade das impetrantes pelos fatos abarcados por acordo de leniência firmado com a AGU/CGU ou com o MPF.'

7.9. Assim, a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) não preclui a incidência da Lei 8.443/1992, sendo dever deste Tribunal buscar a reparação do dano e aplicar as multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 quando for o caso, existindo restrição quanto à possibilidade de o TCU declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, uma vez que essa medida poderia resultar em ineficácia das cláusulas dos acordos de leniência previstos na LAC, e devendo ser considerada, no manejo de medidas sancionatórias do TCU, a proporcionalidade e os impactos sobre os acordos pactuados com a Administração Pública.

7.10. Consoante relatado nos parágrafos 55, 56 e 77 do voto condutor do acórdão recorrido, não houve o reconhecimento do superfaturamento nos contratos da Ferrovia Norte-Sul nos acordos de leniência, nem perante o TCU, além de inexistir identidade entre os ilícitos reconhecidos pela empresa em seu acordo de leniência (fraude às licitações da Valec) e o objeto desta TCE (superfaturamento no Contrato 21/2001), tanto que a cláusula 18.5 do acordo de leniência dispôs expressamente que o referido ajuste não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de fiscalização e controle competentes, de forma que resta evidente que não se tratam das mesmas irregularidades e que o TCU deve exercer sua competência na presente TCE (peça 152, p. 30), razão pela qual se entende que deva ser mantido o entendimento do TCU, exposto no voto condutor daquela deliberação.

7.11. Dessa forma, não assiste razão aos recorrentes.

8. Necessidade de formação de grupo de trabalho com participação da CCCC e da unidade técnica para análise dos estudos técnicos que resultaram no suposto débito ou, alternativamente, elaboração de parecer de perícia externa ou auditoria independente, sob pena de ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa

8.1. Em síntese, a recorrente CCC (peça 245, p. 22-24):

a) reitera pedido de formação de grupo de trabalho com participação da CCCC e da unidade técnica para análise dos estudos técnicos que resultaram no suposto débito ou, alternativamente, a consideração de eventual parecer decorrente de perícia externa ou auditoria independente (com custos arcados integralmente pela CCCC), sob pena de ofensa aos princípios do contraditório, ampla defesa e da busca da verdade material;

b) declara que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que cabe ao TCU observar o direito à realização de prova pericial solicitada nos autos do processo administrativo, sob pena de nulidade do acórdão;

c) insurge-se com o fato de, ao mesmo tempo que este Tribunal faculta ao responsável trazer aos autos todos os elementos probatórios para sua defesa, incluindo laudos periciais (Acórdãos 2.262/2015-TCU-Plenário e 4.843/2017-TCU-Primeira Câmara), a unidade técnica teria desqualificado o parecer técnico da profissional contratada pela CCCC (peça 145), reproduzindo à peça 23, os parágrafos 106 e 107 do Relatório do acórdão recorrido (peça 156, p. 16), que:

c.1) a jurisprudência do TCU considera que pareceres técnicos elaborados por profissionais contratados pela empresa defendente possuem baixo valor probatório, embora devam ser considerados e examinados, conforme Acórdãos 3.605/2015-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas) e 3.947/2009-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes);

c.2) os argumentos técnicos do parecer contratado pela recorrente seriam examinados nos tópicos seguintes, em consonância com a referida jurisprudência.

Análise

8.2. Não assiste razão à recorrente, tendo em vista que a jurisprudência do TCU considera que pareceres técnicos elaborados por profissionais contratados pela empresa defendente 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), que este Tribunal examinou os argumentos técnicos apresentados no julgamento do acórdão recorrido, tendo inclusive acolhido parte das alegações e reduzido o débito do valor histórico inicialmente levantado de R\$ 30.369.027,81 (data base jul/2001) para R\$ 26.406.944,13 (parágrafo 243 da instrução com proposta de mérito - peça 149, p. 35), não havendo inobservância a entendimento do STF.

8.3. Além disso, não há previsão na Lei Orgânica do TCU para acolher pedido de formação de grupo de trabalho com participação da CCCC e da unidade técnica para análise dos estudos técnicos que resultaram no débito, e os pareceres técnicos contratados pela CCCC foram e estão sendo considerados neste processo, não havendo que se alegar ofensa aos princípios do contraditório, ampla defesa e da busca da verdade material.

9. Da impossibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 em relação a fatos abordados em acordo de leniência

9.1. Em síntese, a recorrente CCCC alega que (peça 245, p. 24-38):

a) a extinta SeinfraOperações (peças 149 a 151) concluiu que há jurisprudência deste Tribunal no sentido de reconhecer a colaboração prestada por empresas e responsáveis junto a outras instâncias, deixando de aplicar sanções a esses colaboradores e buscando apenas obter o ressarcimento do dano praticado;

b) no entanto, no acórdão recorrido, adotando a tese do Ministério Público junto ao TCU (peça 153), este Tribunal concluiu que inexistiria respaldo para que fosse concedido qualquer benefício à CCCC e que deveria ser aplicada a pena prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à empresa, haja vista que o suposto superfaturamento analisado nesta TCE não estaria compreendido no objeto dos acordos de leniência celebrados pela empresa;

c) o entendimento do Acórdão recorrido não merece prosperar, pois a empresa é signatária de acordos com o Cade, MPF, CGU e AGU, os quais abarcam a conduta investigada nos presentes autos e têm o condão de impossibilitar qualquer tipo de sanção adicional à empresa tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial;

d) a recorrente CCCC declara sua houve boa-fé e conduta colaborativa no curso das negociações que resultaram nos acordos celebrados pela empresa e no avanço e aprofundamento das investigações que abarcariam a conduta investigada nos presentes autos, sendo necessária coerência da atuação estatal e preservação da segurança jurídica em relação à recorrente signatária dos acordos de leniência, não sendo possível sobrevir qualquer sanção adicional à CCCC no presente processo;

e) menciona que teria sido noticiado pela CGU, quando da celebração do Acordo de Leniência com a CCCC, que os 'valores a serem ressarcidos pela empresa envolvem os pagamentos de dano, enriquecimento ilícito e multa, no âmbito de contratos fraudulentos envolvendo recursos públicos federais', no montante de R\$ 905,9 milhões, decorrentes de 'enriquecimento ilícito obtido pela empresa em razão de influência em contratos fraudulentos' (peça 245, p. 36-37) e que o Acordo de Leniência do MPF destinou 59,489 milhões aos danos decorrentes de ilícitos envolvendo o Contrato 21/2001;

f) havendo o ressarcimento de valores que envolvem os danos decorrentes de ilícitos no contrato em análise, não faria sentido discutir a ocorrência ou não de suposto superfaturamento, haja vista que as condutas confessadas nos acordos de leniência já abarcariam tais valores.

Análise

9.2. Não assiste razão à recorrente, pois, consoante tratado no tópico 7 desta instrução, no julgamento do MS 35435, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o STF considerou possível o TCU buscar a reparação integral do dano, inclusive mediante a decretação de indisponibilidade dos bens (art. 44, § 2º, da LO/TCU), e aplicar as multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

9.3. Além disso, conforme já tratado no voto condutor do acórdão recorrido (peça 155), não há elementos que demonstrem a identidade entre os valores a serem ressarcidos pela recorrente no âmbito dos acordos de leniência com os tratados nesta TCE, não tendo os recorrentes logrado afastar esse entendimento.

9.4. Ao contrário, os elementos nos autos, a exemplo da minuta do acordo de leniência à peça 152, indicam que o mencionado ajuste compreendia o reconhecimento da prática de fraude a licitações, bem como de pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos (peça 152, p. 8), não mencionando os superfaturamentos no Contrato 21/2001.

9.5. Destaque-se que a cláusula 18.5 do contrato de leniência dispôs expressamente que o referido ajuste não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de fiscalização e controle competentes (peça 152, p. 30), razão pela qual não resta evidente o dever do TCU de exercer sua competência na presente TCE.

9.6. Ademais, as apurações feitas nesta TCE que resultaram na configuração da ocorrência de superfaturamento no Contrato 21/2001 foram feitas pelo TCU de forma independente, sem necessidade de documentação cedida por outros órgãos para a configuração dos débitos. Em decorrência, consoante exposto nos parágrafos 71 e 72 do voto condutor do acórdão recorrido, ainda que a CCCC não tivesse celebrado acordo de leniência e não houvesse prova compartilhada com esta Corte de Contas, o desfecho do processo seria o mesmo: a condenação da construtora ao pagamento do débito e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

9.7. Vale notar que o responsável não demonstrou sua boa-fé, pois, como exposto no voto condutor do acórdão recorrido, em mais de uma oportunidade a empresa foi convidada a adotar uma atitude colaborativa com o processo de controle externo, como por ocasião da citação da empresa, em que foi registrado que eventual colaboração para o ressarcimento dos débitos poderia levar esta Corte de Contas a considerar a aplicação dos benefícios mencionados no Acórdão 483/2017-Plenário, por ocasião do julgamento de mérito desta TCE (peça 155, p. 14).

9.8. Assim, **não assiste razão à recorrente**, tendo em vista o princípio da independência das instâncias; que o acordo de leniência apresentado (peça 152) trata de colaboração quanto a matéria diversa da presente TCE, contendo cláusula expressa no sentido de que o referido ajuste não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de controle; que não há previsão legal para que o TCU deixe de aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e que os débitos imputados na presente TCE foram apurados por meio da atuação direta do TCU, independente de documentos disponibilizados em acordos de leniência.

10. Do alegado dever de reconhecimento o benefício de ordem para preferência à cobrança da indenização dos não-colaboradores dos acordos de leniência, de considerar os pagamentos efetuados no âmbito dos referidos acordos para amortização dos débitos e de se reconhecer a boa-fé dos processual para não aplicação de juros de mora

10.1. A recorrente CCCC pleiteia que, por ser colaboradora em diversos acordos com órgãos públicos, este Tribunal conceda a ela o benefício de ordem para que seja dada preferência à cobrança da indenização dos não-colaboradores, assim como que considere os pagamentos efetuados no âmbito dos acordos de leniência e de colaboração para amortização dos valores das indenizações (peça 245, p. 39-44).

10.2. Ademais, a CCCC menciona o Acórdão 2.677/2018-TCU-Plenário (TC 000.168/2016-5), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, reproduzindo trecho do voto à peça 245, p. 43, em que o Relator considerou que o Tribunal pode, numa atitude de deferência ao acordo firmado por outro órgão de controle e de respeito ao microsistema de combate à corrupção e de defesa da probidade administrativa, diante da relevância da cooperação para o Estado e para o processo de controle externo, recuar no exercício de seu poder sancionatório sobre o colaborador e reputar como suficiente a pena ou a medida substitutiva imputada pelo órgão penal, pois as provas obtidas a partir do juízo penal permitiram a ampliação da amostra do sobrepreço naquela tomada de contas especial e, no caso das fraudes reveladas e admitidas nos diversos acordos, robusteceram a atuação do TCU em diversos processos em andamento.

10.3. O recorrente João Ricardo Auler solicita que se reconheça sua atuação colaborativa e de boa-fé na celebração de acordo de colaboração e, em decorrência, a não aplicação de juros de mora, o benefício de ordem para que seja dada preferência à cobrança da indenização dos não-colaboradores, assim como considerar os pagamentos efetuados no âmbito dos acordos de leniência celebrados e de colaboração em que é signatário para amortização dos valores das indenizações (peça 249, p. 1-4 e 22-24).

Análise

10.4. Descabe atender ao pedido para que o TCU conceda benefício de ordem para empresas e pessoas físicas signatárias de acordos de leniência ou de colaboração ou para que seja dada preferência à cobrança da indenização dos não-colaboradores em acordo de leniência, tendo em vista que inexistente previsão legal nesse sentido.

10.5. Em relação ao pleito para que este Tribunal considere os pagamentos efetuados no âmbito dos referidos acordos para amortização dos débitos e à menção ao Acórdão 2.677/2018-TCU-Plenário, conforme já examinado nos parágrafos 70 a 74 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 155, p. 19),



aquela deliberação (Acórdão 2.677/2018-TCU-Plenário) julgou situação diversa da apurada nos presentes autos, considerando que:

a) naquele caso, a quantificação completa do débito só foi possível a partir de notas fiscais compartilhadas pelo Juízo da 13ª Vara Federal em Curitiba, ao passo que, nesta TCE, a apuração do dano ocorreu de forma inteiramente autônoma por este Tribunal, ou seja, se não houvesse nenhuma prova compartilhada com esta Corte de Contas, o desfecho do processo seria exatamente o mesmo: a condenação da construtora ao pagamento do débito e à aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992;

b) o despacho exarado pelo Juízo da 11ª Vara Federal em Goiás não contém qualquer restrição ao uso da prova compartilhada com o TCU, ao contrário da situação tratada no Acórdão 2.677/2018-Plenário, em que decisão exarada pelo Juízo da 13ª Vara Federal em Curitiba restringiu a utilização dos elementos probatórios enviados ao TCU, vedando o seu uso para fins de aplicação de sanções ou declaração de indisponibilidade de bens dos responsáveis colaboradores;

c) apesar de a empresa arrolada no polo passivo ter sido convidada a colaborar com o processo de controle, ainda assim, não adotou uma atitude colaborativa, não reconhecendo os sobrepreços que propiciaram o superfaturamento.

10.6. Ademais, conforme já exposto, o acordo de leniência apresentado pela CCCC nestes autos compreende atos de fraude a licitações, bem como o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos (peça 152, p. 8), não mencionando superfaturamento, razão pela qual a cláusula 18.5 dispôs expressamente que o referido ajuste não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de fiscalização e controle competentes.

10.7. Dessa forma, resta evidente que o mencionado acordo de leniência não trata das mesmas irregularidades objeto da presente TCE (peça 152, p. 30), de forma que não cabe considerar os pagamentos efetuados no âmbito dos referidos acordos para amortização dos valores nesta TCE.

10.8. Por sua vez, a alegação de boa-fé, não pode ser acolhida, uma vez que este Tribunal não reconheceu a existência de boa-fé, haja vista a ocorrência de superfaturamento, tratado nestes autos, bem como a fraude à licitação e corrupção, tratados nos acordos de leniência, e que os recorrentes não admitiram o superfaturamento, nem liquidaram tempestivamente o débito atualizado monetariamente quando citados.

10.9. Assim, não assiste razão aos recorrentes.

11. Da alegada necessidade de sobrestar a apreciação da responsabilidade da CCCC na presente TCE em virtude da existência de acordo de leniência celebrado com a CGU e a AGU

11.1. Em síntese, a recorrente CCCC alega que (peça 325):

a) a jurisprudência deste TCU consigna que as empresas lenientes gozam de tratamento diferenciado, especialmente no que tange ao sobrestamento da apreciação da responsabilidade da empresa aderente a acordo de leniência e à impossibilidade de aplicar sanção de inidoneidade, citando diversos acórdãos do TCU à peça 325, p. 3;

b) no caso da CCCC, já foram sobrestadas as tomadas de contas especiais do TC 023.657/2015-4 (caso Repar) e TC 014.174/2012-0 (caso Aeroporto de Congonhas), com base no mesmo acordo de leniência;

c) seria o caso de converter o julgamento em diligência, nos termos do art. 11 da Lei 8.443/92 c/c os artigos 116 e 157 do Regimento Interno do TCU, com o fim de sobrestar estes autos, até a efetiva consideração do alcance do acordo de leniência celebrado, uma vez que teria havido rubrica específica de ressarcimento pela totalidade do dano causado referente ao contrato tratado na presente TCE, até que se cumpra o referido acordo.

Análise

11.2. Conforme já exposto nesta instrução, a minuta do acordo de leniência apresentada pela CCCC compreendia atos de fraude a licitações, bem como o pagamento de vantagens indevidas a Agentes Públicos (peça 152, p. 8), razão pela qual a cláusula 18.5 dispôs expressamente que o referido ajuste não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de fiscalização e controle competentes.

11.3. Dessa forma, tendo em vista o princípio da independência das instâncias e que o mencionado acordo de leniência não trata das mesmas irregularidades objeto da presente TCE (peça 152, p. 30), não cabe sobrestar o julgamento da CCCC na presente TCE.

11.4. Assim, **não assiste razão à recorrente.**

12. Da possibilidade de elidir a responsabilidade do Sr. Carlos Miguel Pires, por não ter participado da elaboração do orçamento da obra e por não ter competência para argumentar com relação aos preços e pesquisas que levaram ao relatório de análise das propostas de preços

12.1. Em síntese, o recorrente Carlos Miguel Pires repete argumentos contidos em suas alegações de defesa no sentido de que (peça 203):

a) a elaboração dos projetos da Valec competia à Superintendência de Projetos (Supro) e a elaboração de orçamentos seria atribuição da Superintendência de Construção (Sucon);

b) os projetos produzidos pela equipe da Supro, acompanhados das planilhas contendo os serviços/materiais e respectivas quantidades eram enviadas à Sucon, que incluía os custos unitários;

c) a comissão de licitação é responsável por receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes, de acordo com o inciso XVI do art. 6º da Lei 8.666/1993;

d) o recorrente foi convocado para compor a comissão de licitação da Concorrência 4/2001 (Contrato 21/2001) por sua expertise como engenheiro na elaboração de projetos na Supro;

e) na época da licitação, houve análise de custos por item de serviço da proposta da CCCC em julho de 2001, comparativamente com o orçamento da Valec de dezembro de 2000;

f) o recorrente constatou diferenças de valores tanto para aumento dos preços, quanto para diminuição, tendo em vista a variação dos preços de alguns itens entre o período do orçamento da Valec (dezembro/2000) e a apresentação da proposta pela Camargo Corrêa (julho/2001);

g) a Sucon foi consultada pela comissão e baseou-se, em um dos itens, no fato de a indústria nacional ter deixado de produzir trilhos para ferrovia e na necessidade de revisão dos custos para o serviço com base na cotação do dólar para o ano;

h) o recorrente não detinha competência para argumentar com relação aos preços e pesquisas efetuados pela Sucon, que levaram ao relatório de análise das propostas de preços;

i) sua participação na comissão de licitação se deu apenas como colaborador na análise de documentos apresentados pelos setores responsáveis envolvidos;

j) não era gestor, mas apenas um colaborador da Valec e membro da Comissão de Licitação;

k) embora tenha assinado o Relatório para aprovação da proposta de preços da Concorrência 4/2001, apenas cumpriu uma obrigação da Comissão que se respaldou nos documentos citados.

Análise

12.2. Consideram-se as razões recursais insuficientes para elidir a responsabilidade do recorrente Sr. Carlos Miguel Pires e dos demais signatários do documento intitulado 'Relatório de Análise das Propostas de Preços' (peça 36, p. 274-281), pelas razões expostas a seguir.

12.3. **In casu**, os signatários do relatório (peça 36, p. 274-281) concluíram que o preço apresentado na proposta de preços da empresa Camargo Corrêa não representava prática de preços abusivos (peça 36, p. 279), a despeito da proposta de preços apresentada conter variação de 30,61% a maior que o orçamento referencial elaborado pela Valec, propiciando a ocorrência do superfaturamento, razão pela qual sua responsabilidade não pode ser afastada.

12.4. Tendo em vista a considerável discrepância de preços entre a proposta da empresa Camargo Corrêa e o orçamento referencial, desfavorável à Valec, e tendo em vista que o recorrente declara que não tinha competência para argumentar em relação aos preços da Concorrência 4/2001, caberia conduta diversa, no caso, que solicitasse parecer técnico ao setor que elaborou o orçamento e detinha essa competência, em vez de avocar a responsabilidade de analisar os referidos preços e aprová-los com sobrepreço de 30,61% em relação ao orçamento feito pela Valec no 'Relatório de Análise das Propostas de Preços' (peça 36, p. 274-281).

12.5. Conforme examinado pela extinta SeinfraOperações, a aceitação de proposta de preço da empresa Camargo Correa com valores manifestamente acima dos de mercado e dos contidos no orçamento referencial elaborado pela Valec, infringiu o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, o qual determinava, entre outros pontos, a verificação de conformidade da proposta da licitante com os requisitos do edital e com os preços de mercado, promovendo-se a desclassificação de propostas incompatíveis com a Lei 8.666/1993, culminando no superfaturamento (peça 149, 11).

12.6. Assim, **não assiste razão ao responsável.**

13. Do nexa causal entre a conduta do Sr. João Ricardo Auler e as irregularidades tratadas nesta TCE



13.1. O recorrente João Ricardo Auler alega que (peça 249, p. 9-16):

a) o TCU, incorporando a análise realizada pela SeinfraOperações, entendeu que ainda que o recorrente não tivesse ingerência na formação de preços da proposta da empresa, o fundamento para sua citação decorria de sua participação em atos de corrupção e de conluio mediante pagamento de vantagem indevida no âmbito da Concorrência 4/2001 e do Contrato 21/2001 da Valec, o que criou as condições que resultaram em superfaturamento na avença, o que não merece prosperar ante a teoria da interrupção do nexo causal;

b) ao indicar os atos confessados pelo recorrente João Ricardo Auler que teriam criado as condições que resultaram nas irregularidades, o TCU não teria observado as hipóteses de instauração e tramitação de TCE previstas na LO/TCU e no RI/TCU e no art. 5º, inciso III, da Instrução Normativa TCU 71/2012, que dispõe como pressuposto para a instauração de TCE a 'evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano' (peça 249, p. 11-12);

c) inexistiria nexo causal entre o suposto sobrepreço imputado e os atos confessados pelo recorrente João Ricardo Auler no âmbito de sua colaboração;

d) o próprio Acórdão recorrido argumentou que a participação em fraudes às licitações da Valec não apresentaria relação direta e imediata com o suposto superfaturamento no Contrato 21/2001, assim, este Tribunal não poderia sustentar que as irregularidades apuradas neste processo decorram diretamente das condutas confessadas pelo Recorrente;

e) o TCU publicou enunciado de jurisprudência no qual ratificou a necessidade de a conduta do responsável caracterizar causa direta e imediata do eventual dano ao erário (teoria do dano direito e imediato) a fim de que lhe seja imputada a responsabilidade, transcrevendo à peça 249, p. 13, trecho do Boletim de Jurisprudência 247, Acórdão 2.760/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas;

f) naquele julgado, o TCU entendeu que os 'danos indiretos e mediatos' só poderiam ser objeto de indenização quando o antecedente era necessário e decisivo para a produção do dano;

g) o sr. João Ricardo Auler exercia a função de Diretor Institucional da CCCC, não contribuindo com a formação da proposta de preços do certame, e os fatos confessados pelo responsável consistem na combinação entre empresas sobre vencedores de certames licitatórios;

h) apesar da participação do sr. João Ricardo Auler nas condutas confessadas, existem uma série de condições supervenientes que rompem o nexo de causalidade e que se apresentam mais adequadas para a produção do dano, desde a definição dos preços constantes da proposta no certame até a própria execução contratual.

i) no Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre diversos órgãos de controle - MPF, CGU, AGU, Ministério da Justiça e Segurança Pública e TCU - em matéria de combate à corrupção, especialmente no que diz respeito aos acordos de leniência da Lei 12.846/2013, houve a imposição de algumas condições para o compartilhamento das informações, documentos e demais elementos de prova fornecidos por colaboradora, conforme transcrição à peça 249, p. 15;

j) o sr. João Auler está sendo imputado com base nas declarações extraídas da colaboração do sr. Luiz Otávio Costa Michirefe, conforme registrado no voto do Acórdão 1.831/2017-TCU-Plenário. Ou seja, observa-se evidente utilização indireta das provas obtidas por meio dos acordos de colaboração celebrados pelos dirigentes da CCCC (peças 42 a 55) no âmbito de denúncia ofertada pelo MPF em Goiás (peça 41), o que viola os princípios do referido ACT, assim como as disposições da Lei 12.850/2013. Portanto, considerando a utilização indireta de provas contra o colaborador, torna-se ainda mais evidente a inexistência de nexo de causalidade entre as condutas do recorrente e os danos imputados neste processo, tanto pela teoria da interrupção do nexo causal quanto pela inexistência de elementos comprobatórios aptos a indicar conclusão nesse sentido.

k) há de se reconhecer a absoluta ilegitimidade passiva do sr. João Ricardo Auler para a presente Tomada de Contas Especial, pois a alegação de que as condutas confessadas em acordo de colaboração pelo recorrente teriam resultado em suposto sobrepreço carece de nexo causal, violados, portanto, os requisitos para instauração de TCE.

Análise

13.2. Conforme exposto pelo recorrente e colacionado nos enunciados da jurisprudência selecionada do TCU baseados nos Acórdãos 1.721/2016-TCU-Plenário e Acórdão 1501/2018-TCU-Primeira Câmara, para

o estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, este Tribunal adota a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexo causal.

13.3. De acordo com a Ementa do Acórdão 2.760/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, mencionado pelo recorrente: *‘Sob o prisma da teoria do dano direto e imediato, nos casos em que o dano ao erário decorre de um conjunto de causas (concausas), não se podendo apontar uma única causa para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta possui relação direta e imediata com o dano bem como se ela foi decisiva e necessária para sua ocorrência’.*

13.4. O Sr. João Ricardo Auler, na condição de Diretor da empresa CCCC, foi citado por participar de atos de corrupção e de conluio mediante pagamento de vantagem indevida no âmbito da Concorrência 4/2001 e do Contrato 21/2001 da Valec, o que resultou em superfaturamento (peça 155, p. 2).

13.5. Conforme exposto na instrução da extinta SeinfraOperações (peça 149, p. 3-5) e no acórdão recorrido (peça 155, p. 10-11 e 13-14), o recorrente João Ricardo Auler admitiu em seu Termo de Colaboração que teve participação ativa no cartel de empreiteiras que atuaram na licitação promovida pela Valec em 2001 (Concorrência 4/2001), que originou o Contrato 21/2001, por meio da combinação com outras que a vencedora do certame seria a CCCC (peça 149, p. 34) e que houve cobrança de propina em relação ao Contrato 21/2001 a partir de 2008, prosseguindo até 2011 (peça 149, p. 35), resultando no superfaturamento.

13.6. Considera-se que a atuação do recorrente para formação de cartel para contratação da empresa CCCC constitui conduta que possui relação direta e imediata com o dano decorrente de superfaturamento e que foi decisiva para essa ocorrência, uma vez que a formação do cartel demonstra a disposição para a prática de ilícitos com vistas a auferir ganhos indevidos mediante superfaturamento, o qual decorreu dessa primeira ação ilícita, que teve como resultados o direcionamento da contratação da CCCC a valores com sobrepreço.

13.7. Ainda que essa irregularidade, por si só, seja suficiente para condenação do recorrente João Ricardo Auler ao pagamento do débito solidariamente aos demais responsáveis, houve ainda o pagamento de propinas nos exercícios de 2008 a 2011, que também possui relação direta e imediata e foi decisiva para a continuidade dos pagamentos superfaturados a partir de 2008, exercício em que a fiscalização do TCU apontou o sobrepreço do Contrato 21/2001 no TC 021.283/2008-1 e o Ministro Aroldo Cedraz, relator daqueles autos, determinou, cautelarmente, a retenção de percentual sobre o sobrepreço calculado no Contrato 21/2001 (peça 1, p. 194-196, do TC 021.283/2008-1), decisão monocrática mantida pelo Acórdão 2.447/2014-TCU-Plenário naqueles autos.

13.8. Destarte, não podem ser acolhidas as referidas alegações.

13.9. Em relação à menção ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre MPF, CGU, AGU, Ministério da Justiça e Segurança Pública e TCU, diz respeito aos acordos de leniência da Lei 12.846/2013, os quais só podem ser celebrados por pessoas jurídicas e em seu benefício, não sendo protegidas as informações sobre pessoas físicas fornecidas pela empresa colaboradora.

13.10. Tanto é assim que a *‘Quarta ação operacional’* transcrita pelo recorrente à peça 249, p. 15, e reproduzida a seguir, restringe a utilização de informações para sancionamento apenas da empresa colaboradora e não de pessoas físicas, prevendo, inclusive, a responsabilização, em sede de tomadas de contas especial ou de fiscalização de contratos, das demais pessoas, físicas ou jurídicas, envolvidas nos ilícitos revelados pela empresa colaboradora, bem como para apuração de eventual dano não resolvido pelo acordo de leniência:

*‘Quarta ação operacional: após a celebração do acordo de leniência, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União compartilharão com as demais SIGNATÁRIAS DO ACT a integralidade das informações, documentos e demais elementos de prova fornecidos pela empresa colaboradora, **sempre mediante o compromisso de não utilização, direta ou indiretamente, dessas informações para sancionamento da empresa colaboradora**, e de não aplicação de sanção de inidoneidade, suspensão ou proibição para contratar com a Administração Pública, para os ilícitos já resolvidos no escopo do acordo de leniência, observando, ao menos, os seguintes parâmetros:*

(...)

*(2) compartilhamento com o Tribunal de Contas da União para **eventual responsabilização, em sede de tomadas de contas especial ou de fiscalização de contratos, das demais pessoas, físicas ou jurídicas**, envolvidas nos ilícitos revelados pela empresa colaboradora, bem como para apuração de eventual dano não resolvido pelo acordo de leniência; (original sem grifos)’.*



13.11. Quanto às informações fornecidas em colaborações premiadas pelo recorrente João Ricardo Auler e pelo Sr. Luiz Otávio Costa Michirefe, podem ser utilizadas pelo TCU, uma vez que nada obstará que as informações trazidas pelo Sr. Luiz Otávio Costa Michirefe fossem usadas em relação ao Sr. João Ricardo Auler, que este não demonstrou que o acordo de colaboração premiada por ele celebrado contivesse cláusula restritiva na esfera administrativa e que, conforme os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada deste Tribunal, seguidos das deliberações que os fundamentaram, os acordos de colaboração premiada não afastam as competências do TCU:

‘A celebração de acordos de colaboração premiada (Lei 12.850/2013), ainda que contenham cláusula de vedação ao compartilhamento de provas neles produzidas para utilização nas esferas cível e administrativa em prejuízo do colaborador, não afasta as competências constitucionais e legais do TCU e, portanto, não impede que o Tribunal proceda à citação do colaborador, com fundamento em tais provas, para que responda por eventuais danos causados ao erário. (Acórdão 1411/2017-TCU-Plenário, Relator Augusto Sherman)’

‘A celebração de acordo de leniência, de colaboração premiada ou congêneres em outras instâncias de controle não interfere na atuação do TCU sobre irregularidades não abrangidas pelo acordo. (Acórdão 2329/2020-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler)’.

13.12. Ante o exposto, não assiste razão ao recorrente.

14. Da aplicação do Sicro-2 às obras da ferrovia do Contrato 21/2001

14.1. A recorrente CCCC alega que (peça 290, p. 8-10):

a) o Sicro, principal referência adotada na análise dos preços, ainda não era referencial obrigatório à época da celebração do Contrato 21/2001, o que só ocorreu na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2010;

b) é permitida e necessária a utilização de outros referenciais, mais compatíveis com a realidade do empreendimento, para a correta análise dos preços, consoante o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que veda a responsabilização de indivíduos por mudança posterior de orientação, como, no caso, pela não adoção de referencial prejudicial às partes que não era obrigatório à época dos fatos;

c) colaciona excerto do voto condutor do Acórdão 1.245/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, com vistas a robustecer sua tese de não aplicabilidade do Sicro ao contrato em foco.

Análise

14.2. A questão foi devidamente endereçada na instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), da qual serão extraídos excertos (peça 336, p. 11-14).

14.3. O argumento da alínea ‘a’ retro não pode ser acolhido, tendo em vista:

I) de acordo com o enunciado da jurisprudência selecionada do TCU baseado no Acórdão 3.003/2014-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz: ‘A utilização do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) pelo TCU como referencial para preços de obras rodoviárias e ferroviárias não depende de previsão legal’;

II) ademais, a utilização do Sicro como paradigma de preços unitários para obras ferroviárias já está pacificada neste Tribunal, conforme os Acórdãos 2.843/2008, 462/2010, 1.922/2011 e 1.923/2011, todos do Plenário e relatados pelo Ministro Valmir Campelo, citados na instrução da AudPortoFerrovia, e o enunciado da jurisprudência selecionada do TCU baseado no Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, **in verbis**:

‘O Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) é referencial de preços adequado para obras ferroviárias, tanto em relação aos valores de BDI quanto às composições de custo de serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes e especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal e demais serviços de infraestrutura ferroviária.’

14.4. Quanto aos argumentos colacionados na alínea ‘b’ anterior, também são improcedentes, pois, conforme analisado pela AudPortoFerrovia (peça 336, p. 13):

I) os valores do Sicro são conservadores e benéficos para as empresas, não havendo que se falar em adoção de referencial de preços prejudicial à recorrente. Tanto é assim que, uma vez definida a planilha orçamentária da licitação a partir dos preços referenciais do Sicro, esse preço passa a ser o limite máximo admitido nas licitações. Nesse sentido, o relatório do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, de relatoria do

Ministro Valmir Campelo, cita diversas contratações realizadas com descontos significativos em relação aos preços orçados que tinham como referencial o Sistema Sicro;

II) no presente caso, a utilização do Sicro foi benéfica à empreiteira, conforme se depreende do trecho da defesa transcrito à peça 142, p. 9, no sentido de que apenas a partir dos preços dos itens da planilha de serviços diretos da obra, tem-se que o contrato apresenta um subpreço total de R\$ 6.574.642,08 e de que o custo direto contratado junto à CCCC está até mesmo abaixo dos referenciais de mercado ajustados que devem utilizados por esta Corte de Contas. Em outros termos, a própria recorrente admite que os custos diretos referenciais do Sicro são superiores aos por ela praticados. Portanto, não há que se falar de inaplicabilidade do referido sistema para avaliação de sobrepreço/superfaturamento em relação ao Contrato 21/2001 (peça 336, p. 13);

III) a jurisprudência pacífica do TCU considera que ele é o referencial de preços mais adequado para o cálculo dos preços de mercado de obras ferroviárias e que a utilização do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) pelo TCU como referencial para preços de obras rodoviárias e ferroviárias não depende de previsão legal, conforme já mencionado.

14.5. Em relação à remissão indicada na alínea 'c' retro a excerto do voto condutor do Acórdão 1.245/2020-TCU-Plenário, de relatoria Ministro Aroldo Cedraz, não se aproveita, uma vez que as particularidades que envolviam aquele julgado motivaram o acolhimento **em caráter excepcional** da utilização de diversos referenciais por se tratar de obras de barragem, conforme trecho do voto condutor da referida decisão transcrito na instrução da AudPortoFerrovia à peça 336, p. 12.

14.6. Ademais, a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido da utilização do Sicro como referencial de preço em obras ferroviárias. Nesse sentido, a AudPortoFerrovia transcreve o seguinte excerto do voto proferido pelo Ministro Aroldo Cedraz, condutor do Acórdão 3.003/2014-TCU-Plenário, segundo o qual a utilização do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) pelo TCU como referencial para preços de obras rodoviárias e ferroviárias não depende de previsão legal (peça 336, p. 13-14):

'4. Não procede a alegação de que o Sicro só poderia ter sido utilizado como referencial de preços caso houvesse lei que determinasse sua adoção. Evidentemente, o fato de a LDO dos exercícios em questão só fazerem menção ao Sinapi, não significa que outros sistemas referenciais não pudessem ser utilizados, até porque, como se sabe, o Sicro é um sistema muito mais apropriado para utilização em obras rodoviárias e ferroviárias do que o Sinapi.

5. Quanto à afirmação de que, na ausência de 'índice obrigatório e oficial' cabe à Administração Pública adotar os preços que entender adequados, é também evidente que esses preços devem ser compatíveis com os de mercado. O Tribunal vem utilizando rotineiramente o Sicro como parâmetro referencial de preços para obras rodoviárias e ferroviárias. Não há qualquer elemento que desqualifique os valores contidos no Sicro como referenciais adequados de preço.'

14.7. Dessa forma, **não assiste razão à recorrente.**

15. Do pleito de adequação do BDI referencial de 23,90% para 30,90%, com base nos parâmetros médios de BDI, Administração Local e Administração Central do Acórdão 2.792/2010-TCU-Plenário

15.1. A recorrente alega que (peça 290, p. 10-16):

a) o parâmetro de BDI de 23,90%, apontado pelo Sicro-2 é inadequado, pois incompatível com uma obra ferroviária tal como a do Contrato 21/2001, que requer a aplicação do percentual do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, que demarcou as faixas aceitáveis para valores de BDI específicos para cada tipo de obra pública e para aquisição de materiais e equipamentos relevantes;

b) as principais distorções do BDI utilizado como referência foram:

b.1) Administração Local e Central: o percentual de 2,5% utilizado no BDI referencial é insuficiente e alguns dos itens da planilha contratual (itens 1.3 e 1.4) considerados pelo TCU como componentes da Administração Local na realidade se referiam à fiscalização, não podendo ser somados à rubrica de Administração Local, sendo também inadequado o percentual de 1,5% para a rubrica Administração Central;

b.2) Garantias: o TCU não considerou tal despesa, uma vez que, de acordo com a Corte 'seria indevida a inclusão da rubrica 'garantias', visto que o contrato celebrado entre as partes não continha cláusula que exigisse o recolhimento das garantias previstas no art. 56 da Lei 8.666/1993', contudo, tal entendimento se mostra equivocado, uma vez que a cláusula vigésima terceira do Contrato 21/2001 (peça 40) é muito clara quanto à exigência de garantia para o empreendimento;

c) embora não se deva utilizar o Sicro-2:



c.1) foi utilizada taxa de BDI referente a novembro/2004, o que não condiz com a data-base do empreendimento (julho/2001). É o que se depreende da instrução da SeinfraOperações que instruiu o julgamento de mérito (peça 149);

c.2) o BDI do Sicro-2 para 2004 estava definido em 23,9%, percentual utilizado pela unidade técnica em sua análise, contudo em novembro de 2001 a taxa referencial era de 32,68%, como trazido por essa Corte de Contas no Acórdão 2.792/2010-TCU-Plenário;

c.3) a diferença foi explicada no referido Acórdão e decorreu da retirada do BDI dos itens: (1) 'instalações de canteiro' e (2) 'mobilização e desmobilização de equipamentos', assim, ainda que se retire tais valores do BDI do presente Contrato 21/2001, restaria valor percentual de BDI superior ao considerado pela unidade técnica.

15.2. Posteriormente foi acostado aos autos o Estudo Técnico constante das peças 315-316 com os seguintes argumentos em relação ao BDI:

a) inicialmente, reproduz a tabela constante do 'Manual de Custos Rodoviários – Volume I – Metodologia e Conceitos' do Sicro 2 detalhando a composição do BDI, que definiu o percentual de BDI em 23,90%, ou seja, o BDI paradigma utilizado na apuração do superfaturamento ocorrido no Contrato 21/2001;

b) destaca que, na referida composição, é considerado um percentual de 4,0% para contemplar as administrações local e central. Considera esse percentual insuficiente para remunerar as referidas administrações. Para comprovar essa insuficiência cita o disposto no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer, que definiria, para a administração local de obras ferroviárias, o valor médio de 6,99%, incidentes sobre os custos diretos; e, para a administração central, o valor médio de 4,01%, para obras ferroviárias.

c) reproduz as tabelas constantes do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, e alega, que, para a correta aferição dos preços unitários totais de cada item / serviço, as respectivas composições de preços unitários (CPUs) deveriam considerar o LDI / BDI ajustado de 30,90% (trinta vírgula noventa por cento).

Análise

15.3. A então Serur (atual AudRecursos) (peça 312, p. 14-15) considerou que:

a) segundo a jurisprudência predominante nesta Corte, cabe ao jurisdicionado demonstrar que os custos do sistema oficial (Sicro-2) poderiam ser substituídos por outros custos adequados às obras ferroviárias;

b) a recorrente invoca que a aplicação do BDI do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário supostamente seria adequada ao caso;

c) esta Corte admite eventuais exceções decorrentes de particularidades da obra, devendo estar fundadas em justificativas técnicas robustas;

d) **in casu**, militava em favor do argumento recursal o fato de que o BDI foi estudado e proposto por esta Corte de Contas em processo específico, razão pela qual considerou que a questão deveria ser examinada pela unidade técnica especializada.

15.4. A questão foi examinada pela unidade técnica especializada AudPortoFerrovia do TCU, a qual manifestou que (peça 336, p. 15-21):

a) o BDI de 23,9% adotado como paradigma para cálculo do superfaturamento encontra-se 2,93% acima do BDI médio definido no item 9.1 do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário para as obras de construção de rodovias e ferrovias, de 20,97%, (peça 336, p. 15);

b) a AudPortoFerrovia transcreve trechos do voto condutor do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário sobre 'administração local', que indica que, no referido item, estão incluídos gastos com pessoal técnico, administrativo e de apoio, bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, as ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra (peça 336, p. 15-16):

'VIII – DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL.

102. Em consonância com os conceitos adotados nos estudos que embasaram os Acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário, o grupo de trabalho constituído no âmbito desses autos aduziu que:

102.1. a administração local e os gastos com instalação de canteiro de obras e com acampamento e mobilização e desmobilização não devem entrar no cálculo do BDI, mas sim estarem especificados na planilha orçamentária como item de custo direto;

102.2. no item **Administração local** estão incluídos gastos com pessoal técnico, administrativo e de apoio, compreendendo o supervisor, o engenheiro responsável técnico, os engenheiros setoriais, o mestre de obras, encarregados, técnico de produção, apontador, almoxarife, motorista, porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro, mecânicos de manutenção, equipes de topografia e de medicina e segurança do trabalho etc., **bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, as ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra.**

(...)

145. Ainda no tocante à adoção de faixas de referência, endosso a opinião do grupo de trabalho no sentido de que 'a faixa é a expressão da quantificação dessa variabilidade admitida. Entretanto, não se deve perder de vista que **o parâmetro mais importante de todos é o valor médio do BDI.** Ele é o parâmetro que deve ser buscado pelo gestor, pois representa a medida estatística mais concreta obtida. A faixa apenas amplia e dá uma dimensão da variação do BDI, mas **é a média o valor que de fato representa o mercado**, devendo servir como referência principal a ser buscada nas contratações públicas.' (Grifos da AudPortoFerrovia)'

c) em seguida, transcreve os seguintes parâmetros definidos pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (peça 336, p. 16):

'9.1. determinar às unidades técnicas deste Tribunal que, nas análises do orçamento de obras públicas, utilizem os parâmetros para taxas de BDI a seguir especificados, em substituição aos referenciais contidos nos Acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011:

VALORES DO BDI POR TIPO DE OBRA			
TIPOS DE OBRA	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	19,60%	20,97%	24,23%

(...)

9.2.2. na verificação da adequabilidade das planilhas orçamentárias das obras públicas, utilizar como referência do impacto esperado para os itens associados à administração local no valor total do orçamento, os seguintes valores percentuais obtidos no estudo de que tratam estes autos:

Percentual de Administração Local inserido no Custo Direto	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,98%	6,99%	10,68%

d) na sequência, transcreve conceitos do manual do Sicro 2 sobre os custos que compõem a 'Administração local' e o 'Adicional de mão-de-obra' (peça 336, p. 16-18);

e) pelo exposto, conclui que a simples comparação do BDI de referência (23,9%) usado no cálculo do débito com o BDI médio (20,97%) indicado no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário adicionado do valor médio de administração local (6,99%) não seria adequada, por existirem custos de adicionais de mão de obra, alimentação, transporte, supervisão contemplados na planilha de cálculos que não estavam contemplados no BDI de referência e precisariam ser considerados para possibilitar comparação de itens equivalentes (peça 136, p. 18):

'56. Pelo exposto, contata-se que a simples comparação do BDI de referência (23,9%) com o BDI médio (20,97%) do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário adicionado do valor médio de administração local (6,99%) no caso concreto se mostra **incompleto, por existirem custos que deveriam estar na administração local, mas, tendo em vista não estarem contemplados foram considerados para efeito de compensação na planilha paradigma contratual.**

57. Ou seja, na planilha de cálculos contemplaram custos de adicionais de mão de obra, alimentação, transporte, supervisão que deveriam compor a administração local, que devem ser quantificados para permitir a devida comparação.'

f) no Quadro 1. Participação das verbas adicionais de EPI, alimentação, transporte e ferramentas anuais, reproduzido a seguir (peça 336, p. 19-20), é detalhado o cálculo feito pela AudPortoFerrovia, que

apurou que o total do adicional de mão de obra já inserido no custo direto totalizou 2,15% do valor de referência, não constante no BDI, mas aplicado diretamente na planilha de serviços:

Quadro 1. Participação das verbas adicionais de EPI, alimentação, transporte e ferramentas manuais

Total medido acumulado do contrato					109.548.193,20	(A)		
Valor do superfaturamento					25.511.703,12	(B)		
Valor total de referência R\$ (P0)					84.036.490,08	(A-B)		
					Custo Unit	Preço Unit		
N. ORDE M	ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID.	QUANT.	Adicional de Mão de obra (AD MO)	AD MO + BDI	Preço Total do Adicional	% do Valor Total refer.
1	8.1.1a	Dormente monobloco de concreto protendido com bitola para bitola mista 1,60/1,00 m	un	71.908,00	4,16831	5,1645	371.368,87	0,44%
4	8.2.1a	Lançamento de linha, bitola 1,60m	km	42,85	4.451,6455	5.515,5888	236.342,98	0,28%
2	3.1.1.	Escavação, carga, descarga e espalhamento, mat 1ª cat	m³	3.282.892,16	0,03879	0,0481	157.907,11	0,19%
6	3.4.1.1	Aterro grau de compactação 95% (Proctor Normal) Aterro	m³	2.617.833,67	0,02782	0,0345	90.315,26	0,11%
5	3.1.2.	Transporte até 2000 m Material de 1ª categoria	m³xkm	3.509.214,39	0,01525	0,0189	66.324,15	0,08%
10	7.1.2.	Cercas em mourões de concreto armado c/5 fios de arame liso	m	88.854,85	0,6694	0,8294	73.696,21	0,09%
3	8.1.3.4	Trilho TR-57, barras c/ 12m	t	4.899,99	-	0	-	0,00%
12	3.3.1.	Escavação, carga, descarga e espalhamento, mat 3ª cat	m³	77.955,98	0,22040	0,2731	21.289,78	0,03%
8	5.4.2.	Material drenante (incl. transp. até 3 km)	m³	87.993,05	0,13271	0,1644	14.466,06	0,02%
9	8.1.2.	Brita para lastro (incl. transporte até 3 km)	m³	84.272,43	0,44632	0,553	46.602,65	0,06%

Total medido acumulado do contrato					109.548.193,20	(A)		
Valor do superfaturamento					25.511.703,12	(B)		
Valor total de referência R\$ (P0)					84.036.490,08	(A-B)		
					Custo Unit	Preço Unit		
N. ORDE M	ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID.	QUANT.	Adicional de Mão de obra (AD MO)	AD MO + BDI	Preço Total do Adicional	% do Valor Total refer.
15	7.2.	Revestimento vegetal de taludes (hidrossemeadura)	m ²	1.019.992,85	0,0137	0,0169	17.237,88	0,02%
11	3.1.3.	Transporte além de 2000 m Material de 1ª categoria	m ³ xkm	2.689.420,63	0,0096	0,0119	32.004,11	0,04%
23	6.3.1.2 e outros	Concreto fck >= 15 MPa Bueiros Tubulares e Celulares	m ³	7.188,84	4,1058	5,087	36.569,63	0,04%
21	3.5.2. E 3.6.2	Transporte Remoção de solo mole	m ³ xkm	482.953,97	0,0218	0,0269	12.991,46	0,02%
19	8.1.3.2 .	Grampo elástico tipo Pandrol	un	286.808,00	0,00	0	-	0,00%
16	3.7.2. e 4.4	Transporte além de 3 km (sublastro)	m ³ xkm	2.099.065,42	0,0097	0,012	25.188,79	0,03%
20	5.4.3	Transporte de material drenante além de 3 km	m ³ x km	1.137.259,44	0,0063	0,0078	8.870,62	0,01%
22	6.3.2. e outros	Forma Bueiros Tubulares e Celulares	m ²	46.382,03	1,6965	2,102	97.495,03	0,12%
18	6.3.1.3 .	Concreto fck >= 18 MPa Bueiros Tubulares e Celulares	m ³	4.350,53	5,6527	7,0037	30.469,81	0,04%
27	3.7.1.	Execução de Sublastro (incl. transporte até 3 km)	m ³	73.179,10	0,1199	0,1485	10.867,10	0,01%
26	3.2.1.	Escavação, carga, descarga e espalhamento, mat 2º cat	m ³	238.968,87	0,0586	0,0726	17.349,14	0,02%
7	1.1.	Mobilização, Instalação e Desmobilização	vb	1,00	Não totalizados			



Total medido acumulado do contrato					109.548.193,20	(A)		
Valor do superfaturamento					25.511.703,12	(B)		
Valor total de referência R\$ (P0)					84.036.490,08	(A-B)		
					Custo Unit	Preço Unit		
N. ORDE M	ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID.	QUANT.	Adicional de Mão de obra (AD MO)	AD MO + BDI	Preço Total do Adicional	% do Valor Total refer.
14	1.5.	Manut. e oper. das instal.de fiscalização	m²xmes	218.689,56				
25	6.3.5	Cravação de perfil W200x35,9, inclusive material	m	1.191,87				
17	6.1.3a	Reaterro manual em obras de arte correntes	m³	68.164,67	1,1886	1,4727	100.386,11	0,12%
24	8.2.2d	Solda aluminotermica para trilho curto sobre a via TR-57	Um	4.984,00	14,3391	17,7662	88.546,74	0,11%
13	6.3.3. e outros	Armadura de aço CA 50/60	Kg	1.085.672,78	0,1884	0,2334	253.396,03	0,30%
Soma							1.809.685,52	2,15%

Fonte: elaborado pela AudPortoFerrovia, com base em Recorte da aba da planilha de superfaturamento atualizado.

g) no Quadro 2. Participação da administração local já inserida no custo direto, a AudPortoFerrovia realizou o detalhamento dos serviços pertencentes à administração local que já estão na planilha de custos diretos, totalizando 3,03% do valor de referência, não constante no BDI, conforme transcrito a seguir (peça 336, p. 20):

Quadro 2. Participação da administração local já inserida no custo direto

Valor total de referência - R\$		84.036.490,08		
Itens	Discriminação	Unidade	Valor acumulado	
			Quantidade	Valor total R\$
1.3.	Fornecimento de Veículos e Aeronaves			
1.3.1.	Volks Gol	unxmes	1,23	5.341,17
1.3.2.	Volks Kombi	unxmes	0,87	4.659,85
1.3.3.	Chevrolet Blazer	unxmes	1,16	7.509,21
1.3.5.	Pic-up Ford f-1000/s-10 4x4	unxmes	0,26	1.474,33
1.4.	Fornecimento de refeições			
1.4.1.	Café da manhã	Um	83.098,00	159.548,16
1.4.2.	Almoço	Um	82.630,00	428.023,40
1.4.3.	Jantar	Um	36.766,00	141.549,10
1.5.	Manut.e oper.das instal.de fiscalização	m²xmes	218.689,56	1.771.385,37



		TOTAL	2.519.490,59
Discriminação		Valor total R\$	% do total de referência
Itens de administração local inseridos no custo direto		2.519.490,59	3,00%

Fonte: elaborado pela AudPortoFerrovia

h) ao adicionar os valores do adicional de mão de obra (2,15%) com os já presentes na planilha de custos diretos (3,00%), e com a diferença entre o BDI adotado e aquele do Acórdão 2.622/2013-Plenário (23,9%-20,97%= 2,93%), a AudPortoFerrovia considerou que o percentual da Administração Local de referência totaliza 8,08% (2,15%+3,00%+ 2,93) e que essa equivalência supera em 1,09% o percentual médio de administração local estabelecido no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário de 6,99% (administração local médio para obras rodoviárias e ferroviárias) (peça 336, p. 20);

i) em seguida, a AudPortoFerrovia faz o detalhamento comparativo de valores de BDI obtidos da planilha de cálculo do superfaturamento, para o caso concreto do Contrato 21/2001 e do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, no Quadro 3. Dados Contratuais e executados do Contrato 021/2001, elaborado pela referida unidade técnica e reproduzido a seguir, que indica que o BDI de referência para o cálculo do débito, com as adaptações necessárias para possibilitar a comparação, é superior aos parâmetros do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário e, portanto, mais benéfico para a recorrente (peça 336, p. 20):

Quadro 3. Dados Contratuais e executados do Contrato 021/2001

Discriminação		Valor total R\$	% do total de referência
Itens de administração local inseridos no custo direto		2.519.490,59	3,03%
Adicional de encargos e ferramentas		1.809.685,52	2,15%
Total de administração local já inseridos no custo direto		4.329.176,11	5,15%
BDI de referência		23,90%	
Custos de Ad. Local no custo direto da amostra considerada		5,15%	
BDI total considerando os itens de administração local já inseridos no custo direto		29,05%	
Acórdão 2.622/2013-Plenário			
BDI Acórdão 2.622/2013-P	20,97%	(Valor médio, sem Ad. Local)	
Adm. Local média	6,99%		
Subtotal	27,96%	(Valor médio, com Ad. Local)	
Comparação			
C/BDI de referência (23,9%+ Adm local 5,15%) - BDI Acórdão 2.622/2013-P (20,97%+ adm. local média 6,99%) =			
29,05% - 27,96% = 1,09%			

j) a AudPortoFerrovia alinha-se com o posicionamento da então Serur no sentido de que esta Corte admite eventuais exceções no cálculo do BDI decorrentes de particularidades da obra amparadas em justificativas técnicas robustas, porém, não havia nas razões recursais motivação para alteração da metodologia de cálculo do débito;

k) ao final, a AudPortoFerrovia conclui que o BDI de referência (23,9%) encontra-se 2,93% acima do BDI médio do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário e que as demais verbas, especialmente da Administração Local, não tiveram redução em decorrência das compensações havidas nas planilhas de cálculo.



15.5. Em relação à alegação da recorrente sobre o parâmetro administração central do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário ser 4,01% e a administração central referencial (que compõe o BDI de 23,9%) ser 1,5%, cabe destacar que a administração central está inserida no BDI do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, diferentemente da administração local, que não integra a taxa de BDI, conforme trecho do voto condutor da referida deliberação, transcrito a seguir:

‘138. Consoante as conclusões desse trabalho, os custos que podem ser identificados, quantificados e mensurados na planilha de custos diretos, por estarem relacionados diretamente com o objeto da obra, não devem integrar a taxa de BDI, tais como: administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, dentre outros. Por outro lado, **os componentes que devem formar a taxa de BDI são os seguintes: administração central**, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração do particular e tributos incidentes sobre a receita auferida pela execução da obra. (original sem grifos)’.

15.6. Assim, a análise da administração central já está contemplada no exame comparativo de BDIs realizado pela AudPortoFerrovia, que concluiu no sentido de que o BDI utilizado no cálculo do débito pelo TCU foi mais benéfico que o valor médio para esse item previsto no Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, considerando também a administração local, análise para a qual foi necessário considerar itens de administração local e adicional de encargos e ferramentas contemplados no custo direto nas planilhas de cálculo, de forma que pudesse ser feita uma comparação de componentes equivalentes.

15.7. Sobre a alegação de que foi utilizada taxa de BDI referente a novembro/2004 (23,9%), o que não condiz com a data-base do empreendimento (julho/2001), pois, em novembro de 2001 a taxa referencial era de 32,68%, deve-se destacar que o TCU considerou que deveriam ser expurgados do BDI rubricas relativas à instalação e manutenção do canteiro de obras e mobilização e desmobilização de equipamentos (as quais deveriam ser classificadas como custos diretos), uma vez que elas distorciam a remuneração pelos serviços prestados.

15.8. A título de exemplo, a mobilização e desmobilização só acontece no início e fim de obra. Caso esteja no BDI, a empresa mede percentual dessas parcelas em todos os serviços mensalmente. Dessa forma, descaberia utilizar o referido BDI de 32,68%, considerado inadequado pelo TCU, para remunerar o Contrato CT 21/2001, que previa vigência de doze meses, com data-base julho de 2001, (peça 40, p. 3-4), mas teve sucessivas prorrogações e pagamentos que se estenderam até 2/1/2012.

15.9. Ante todo o exposto, não assiste razão à recorrente.

16. Do cabimento da apuração de existência de superfaturamento ser feita tomando como base referencial o preço de mercado no momento da execução contratual

16.1. A recorrente CCCC alega que (peça 290, p. 5-8):

a) para apuração do superfaturamento, seria necessário diferenciar os momentos de celebração e de execução do Contrato 21/2001;

b) o Contrato 21/2001 (peça 40) foi firmado em 2001, tendo a obra se desenvolvido ao longo dos dez anos seguintes (peça 147), de forma diferente da que havia sido originalmente quantificada, o que impactou o contrato, especialmente, no tocante a mão-de-obra indireta (MOI);

c) a distinção entre sobrepreço e superfaturamento se faz fundamental em empreendimentos, como ora examinado, cuja execução se prolonga no tempo e é necessário considerar o preço de mercado no momento da execução contratual e não no momento do orçamento, pois não se pode comparar propriamente, por exemplo, gastos incorridos em 2010 com preços de mercado existentes em 2001, sob pena de constatar equivocadamente sobrepreço que, na realidade, não se materializou como superfaturamento. No sentido citado, invoca o Acórdão 3.074/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes (TC 009.046/2012-7);

d) o Sicro-2 ainda não estava determinado como referencial obrigatório na celebração do Contrato (2001), somente vindo a se tornar obrigatório com a LDO de 2010 (alegação que já foi analisada e rejeitada nesta instrução), assim não só seria imprescindível a adoção de referenciais contemporâneos à execução das obras quanto a utilização de outros sistemas referenciais diversos do Sicro. Invoca nesse sentido o Acórdão 1.254/2020-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz (TC 011.359/2009-6);

e) dessa forma, no caso concreto, seria imprescindível ‘revisitar os valores paradigma adotados tendo em vista o momento de execução de cada item, visto que, dado o prolongamento da execução do Contrato 21/2001 ao longo de uma década, eventuais sobrepreços constatados na data-base não necessariamente se confirmaram posteriormente.

16.2. Em síntese, a AudRecursos concordou pela distinção entre os institutos do sobrepreço e do superfaturamento; relatou que, no Acórdão 3.074/2020-TCU-Plenário, citado pela recorrente, foi acolhida requisição da recorrente para a utilização de sistema de referência mais próximo do início da execução das obras (três anos após a referência usada na orçamentação), porém, no presente caso, o pedido era mais amplo, isto é, que o superfaturamento fosse apurado confrontando o valor efetivamente pago a empresa com os preços paradigmas na data do pagamento, o que envolveria complexidade operacional e ainda suscitaria questão jurídica a ser enfrentada, tendo sido proposto diligenciar a unidade especializada desta Corte para que se manifestasse sobre esse ponto.

16.3. A AudPortoFerrovia considerou que (peça 336, p. 23-26):

a) o precedente trazido pela recorrente, Acórdão 3.074/2020-TCU-Plenário, dispôs que: ‘nos casos em que há uma demora expressiva para o início da execução do contrato, sem que a contratada tenha contribuído para o atraso, mostra-se razoável que a avaliação do eventual sobrepreço se baseie em indicadores, como o Sicro, com data de referência o mais próximo possível do início das medições de serviço’;

b) todavia, o Contrato 21/2001 foi assinado em 1/11/2001 e a primeira medição foi realizada em março de 2002, com interstício de apenas 3 (três) meses entre a assinatura do contrato e o mês da medição, devendo ser refutada comparação do presente caso concreto com o do Acórdão 3.074/2020-TCU-Plenário;

c) não haveria que se falar em abrir divergência entre os institutos do sobrepreço e superfaturamento, mas, estabelecer a data base adequada para calcular ambos, pois o superfaturamento nada mais é que o sobrepreço unitário multiplicado pela quantidade de serviço medida, ressaltando-se que a data base de todos os serviços deve ser a adequada para calcular ambos e não a data de execução de cada serviço. Em outros termos, uma vez estabelecida a data base, os valores serão reajustados de acordo com as regras contratuais;

d) em nenhum momento a recorrente demonstrou que os preços paradigmas adotados na apuração do superfaturamento, Sicro-2-jul/2001-CO, devidamente corrigidos pelos índices contratuais, para todos os serviços e insumos da curva ABC, seriam materialmente distintos daqueles constantes do Sicro 2, nas referidas datas de pagamento;

e) o edital da Concorrência 4/2001 estabelecia (peça 37, p. 38), **litteris** (peça 336, p. 24):

‘6 – PRAZO DE EXECUÇÃO

6.1 - O prazo de execução dos serviços, objeto desta Concorrência é de 12 meses observadas as datas-marco, **podendo ser prorrogado a critério da VALEC.**

(...)

6.5 – Caso o prazo de execução dos serviços, ultrapasse 12 (doze) meses, os preços serão reajustados conforme estabelecido na Cláusula 9ª da Minuta do Contrato (Anexo XVIII).’

f) já a cláusula quinta, em seus itens 5.1 e 5.4.1, do Contrato CT 21/2001 prescrevia (peça 40, p. 3-4) (peça 336, p. 24):

‘5.1 - Os SERVIÇOS deverão ser executados de acordo com as Cronogramas Físicos de Execução das Obras constantes do Anexo X do Edital, e deverão estar concluídos em 12 (doze) meses, contados a partir da assinatura da primeira Ordem de serviço podendo ser prorrogado a critério da VALEC.

(...)

5.4 - O presente Contrato vigorará a partir da data de sua assinatura até o efetivo cumprimento de todas as obrigações assumidas pelas Partes.’

g) por outro lado, a cláusula nona do Contrato CT 21/2001 (peça 40, p. 6-7) previa o reajuste anual por meio de fórmulas específicas para cada tipo de serviço, preservando, assim, o equilíbrio da equação econômico-financeira do contrato (peça 336, p. 24);

h) o Contrato CT 21/2001 previa também cláusulas sobre eventuais circunstâncias de força maior e rescisão e suspensão temporária e medidas mitigadoras daqueles riscos (peça 336, p. 24-25);

i) além disso, ao apresentar a sua proposta, a CCCC estava ciente de que o período de execução poderia se prolongar, de como seria o reajustamento e dos riscos envolvidos, condições aceitas pela CCCC ao participar da licitação e, sobretudo, ao assinar o Contrato 21/2001;

j) a proposta apresentada para executar os serviços, no período de doze meses, continha sobrepreço, que veio a se transformar em superfaturamento;

k) o disposto na cláusula nona do Contrato 21/2001 (peça 40, p. 6-7), para os efeitos da longa duração do prazo de execução do contrato, havia o mecanismo de recomposição de preços mediante

reajuste com índices específicos previamente definidos. Não tendo, a empresa CCCC, durante o transcurso da execução das obras, demonstrado qualquer descontentamento com os preços praticados. Ao contrário, ao assinar os dezessete termos aditivos, demonstrou estar plenamente satisfeita como os termos da avença;

l) caso ocorresse desequilíbrio econômico-financeiro em razão de variação extraordinária dos preços originalmente contratados, ou seja, a elevação dos custos para além da expectativa inflacionária e dos índices contratuais de reajuste, a empresa poderia pleitear reequilíbrio desde que comprovando essa necessidade, o que não ocorreu.

Análise

16.4. Considera-se que não assiste razão à recorrente em virtude das análises já realizadas pela então Serur e pela AudPortoFerrovia no sentido de que seria descabido utilizar como referencial de preço para o cálculo do superfaturamento os preços de mercado à data da execução contratual e que não há amparo contratual ou legal para adotar a medida pleiteada pela recorrente. Ao contrário, o Contrato CT 21/2001 previa o reajuste anual por meio de fórmulas específicas para cada tipo de serviço (peça 336, p. 24).

16.5. Não haveria que se falar em abrir divergência entre os institutos do sobrepreço e superfaturamento, pois, uma vez estabelecida a data-base, os valores serão reajustados de acordo com as regras contratuais, o que foi feito na presente TCE.

16.6. Ademais, conforme já examinado pela AudPortoFerrovia, a recorrente não demonstrou que os preços paradigmas adotados na apuração do superfaturamento, devidamente corrigidos pelos índices contratuais, para todos os serviços e insumos da curva ABC, seriam materialmente distintos daqueles constantes do Sicro 2 nas datas de pagamento.

16.7. Dessa forma, não assiste razão à recorrente.

17. Do cabimento de se considerar o fator de influência das chuvas nas composições de preços de referências utilizados para apuração do superfaturamento

17.1. A recorrente CCCC transcreve trecho do Manual de Custos Rodoviários - Volume 1 do Sicro 2 no sentido de que, no cálculo do custo da mão de obra, 'os dias de chuva (devido à grande variação, de acordo com a região e o período de realização da obra) devem ser incluídos no LDI'; afirma que, na composição do LDI de 23,90%, não haveria item correspondente à paralisação em decorrência de chuvas e que não foi computado o custo relativo à improdutividade decorrente de chuva nas CPUs de referência (peça 315, p. 9-11).

Análise

17.2. A AudPortoFerrovia rejeita a pretensão da recorrente de considerar o fator de influência de chuvas nas composições paradigmas para apuração do superfaturamento, transcrevendo trecho do voto condutor do Acórdão 1.946/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, à peça 336, p. 29-30, em síntese, no sentido de que descaberia assumir como diretriz de análise, simultaneamente, premissas constantes do Sicro-2 e do Novo Sicro, pois tais sistemas foram construídos sob proposições metodológicas diferentes. Em outros termos, a coerência e integridade geral do sistema de preços paradigma deve ser mantida, pois não seria aceitável apontar supostas falhas em dado sistema de preços, pleiteando a consideração de preços de referência mais elevados, e desconsiderar outras premissas adotadas mais benéficas ao contratado, sob risco de graves distorções em função dos tratamentos diferenciados dados aos custos diretos e indiretos.

17.3. O voto condutor retro citado, reproduzido pela AudPortoFerrovia à peça 336, p. 30, foi expresso no sentido de que não era possível acolher as alegações pela redução da produtividade de equipamentos extraída do sistema Sicro 2 em razão de eventos pluviométricos (fator chuvas) que, no juízo dos recorrentes, seriam mais impactantes sob as peculiaridades do modal ferroviário.

17.4. Com vistas a reforçar esse entendimento, a AudPortoFerrovia transcreve também o seguinte excerto do voto do Ministro Benjamin Zymler, condutor do Acórdão 1.637/2016-TCU-Plenário, no sentido de que não ser aceitável a inclusão do fator chuva nos orçamentos de obras rodoviárias (peça 336, p. 30):

'Não é aceitável a inclusão do fator chuva nos orçamentos de obras rodoviárias, pois a precipitação de chuvas ordinárias não repercute de modo significativo sobre os custos dos empreendimentos, além de ser contrabalanceada por fatores não considerados pelo Sicro na formação do preço de referência, como fator de barganha, economia de escala, valor residual subestimado no cálculo das depreciações dos equipamentos, produtividades ultrapassadas, entre outros.'

17.5. A AudPortoFerrovia acrescenta que o mesmo entendimento se abstrai dos Acórdãos 2.514/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, e 1.673/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo (peça 336, p. 29).

17.6. Diante dessa análise, **não assiste razão à recorrente.**

18. Da eventual necessidade de ajustar os encargos sociais incidentes em decorrência da inclusão de feriados locais que não teriam sido considerados nas aferições das CPU de referência

18.1. A recorrente CCCC alega (peça 290, p. 17) ser necessário ajustar os encargos sociais incidentes sobre os custos da mão de obra para 127,81% multiplicando-se o custo horário pelo fator de 1,012 (correspondente o acréscimo dos encargos sociais), em decorrência da inclusão de feriados locais que não teriam sido considerados nas aferições das CPUs de referência e apresenta os cálculos efetuados na peça 315, p. 4-9.

Análise

18.2. A AudPortoFerrovia avaliou que a alegação da recorrente é improcedente, tendo em vista que (peça 336, p. 34):

a) ao contrário do que supõe a recorrente, conforme se verifica no Manual de Custos Rodoviários – Volume 1 – Metodologia e Conceitos do Sicro 2 (peça 334, p. 32), a composição de dias não trabalhados considera uma média de 13 dias/ano, assim calculados: um dia de eleição (domingo), onze dias de feriados previstos em legislação federal, e dois dias de feriados locais, somando o total de treze dias por ano;

b) ou seja, diversamente do alegado no parecer encaminhado pelo recorrente, a metodologia da tabela Sicro já contempla dois dias não trabalhados para os feriados locais, devendo ser rejeitada a alteração dos percentuais de encargos sociais adotados no cálculo de superfaturamento.

18.3. Dessa forma, **não assiste razão à recorrente.**

19. Da necessidade de serem recalculadas as composições de preços de referência para o cálculo do débito, por ter havido arredondamentos de quatro para duas casas decimais

19.1. Em essência, a recorrente CCCC alega que (peça 315, 11-14):

a) as composições apresentadas na peça 146, utilizadas pelo TCU para o cálculo do débito decorrente de superfaturamento, estariam em desacordo com as tabelas referenciais do Sicro-2 jul/2001-CO, pois os preços unitários dos equipamentos, materiais e mão de obra nas tabelas do Sicro são informados com quatro casas decimais, enquanto os custos de tais insumos nas aferições da peça 146, por vezes, foram informados com apenas duas casas decimais, resultando em diferenças que não poderiam ser desprezadas no cômputo do suposto superfaturamento alegado pelo TCU;

b) nas composições apresentadas na tabela RCTR0320 do Sicro 2, os custos dos insumos foram considerados com todas as casas decimais e os valores resultantes dos cálculos foram apenas arredondados e expressos com duas casas decimais.

19.2. Especificamente em relação à composição do item '3.1.1. Escavação, carga, descarga e espalhamento, mat 1ª cat', a recorrente apontou que o TCU considerou arredondamentos em duas casas decimais na produção da equipe e na utilização operativa e improdutiva dos equipamentos e que, com as necessárias correções, o preço unitário total da CPU 2, de referência para o item / serviço 'escavação, carga, descarga e espalhamento, mat 1ª cat', resultaria em R\$ 2,49, ou seja, R\$ 0,20 a mais do que o TCU apontou (peça 315, p. 17).

Análise

19.3. A AudPortoFerrovia avalia que (peça 336, p. 29-33):

a) a recorrente está correta ao mencionar que as tabelas referenciais RPEP0040, RPEP0050 e RPEP0060 do Sicro-2-jul/2001-CO informam o preço unitário dos equipamentos (improdutivo e operativo), dos materiais e da mão de obra com quatro casa decimais, porém,

b) entretanto, a recorrente equivoca-se ao afirmar que, na Tabela RCTR0320, foram consideradas todas as casas decimais daquelas outras tabelas e apenas realizado o arredondamento para expressar os preços com duas casas decimais. Para comprovar tal assertiva, a AudPortoFerrovia reproduz, à peça 36, p. 31-33, algumas composições constantes da tabela RCTR0320 do Sicro-2-jul/2001-CO, acompanhadas das tabelas de insumos a elas inerentes;

c) elenca exemplos comprobatórios de casos em que não houve o arredondamento alegado pelo recorrente de quatro casas para duas decimais, mas sim o truncamento para duas casas decimais, sem prejuízo para o cálculo do débito (peça 336, p. 33):

c.1) na tabela RPEP0040 do Sicro-2-jul/2001-CO, o preço improdutivo e operativo do equipamento 'E400 Caminhão Basculante: Mercedes Benz: 1418R - 5 m³ - 8,8 t' é de R\$ 5,9249 e R\$ 34,3298, respectivamente, assim, caso houvesse o arredondamento na tabela RCTR0320 do Sicro-2-jul/2001-CO, os valores deveriam ser de R\$ 5,93 e R\$ 34,33, respectivamente, mas os registros são R\$ 5,92 para o custo improdutivo e R\$ 34,32 para o custo operativo;

c.2) na composição RCTR0320 do Sicro-2-jul/2001-CO, o preço improdutivo do equipamento 'E509 - Grupo Gerador - 25,0 KVA (20 kW)' é de R\$ 4,99 e, se tivesse havido arredondamento, o preço seria de R\$ 5,00, visto que, na Tabela RPEP040 do Sicro-2-jul/2001-CO ele está cotado com o preço de R\$ 4,9992 (improdutivo);

c.3) a mão de obra 'T701 Servente' na tabela RPEP0060 do Sicro-2-jul/2001-CO tem o preço horário de R\$ 3,1476, assim, caso houvesse o arredondamento, deveria constar na tabela RCTR0320 do Sicro-2-jul/2001-CO o valor de R\$ 3,15. Todavia, conforme a tabela RCTR0320, referente ao serviço 'I A 01 402 01 - Fôrma de placa compensada resinada', reproduzida à peça 336, p. 32, consta o valor de R\$ 3,14, isto é, sem arredondamento;

c.4) o material 'M410 Compensado resinado de 17 mm' na tabela RPEP0050 do Sicro-2-jul/2001-CO, tem preço unitário de R\$ 10,4959, de forma que, caso fosse arredondado o preço seria de R\$ 10,50. Entretanto, no serviço 'I A 01 402 01 - Fôrma de placa compensada resinada' da tabela RCTR0320, reproduzida à peça 336, p. 32, consta o valor de R\$ 10,49, isto é, sem arredondamento.

19.4. Todavia, a AudPortoFerrovia, em relação à composição do item '3.1.1. Escavação, carga, descarga e espalhamento, mat 1ª cat' ajustou os cálculos com quatro casas decimais e o preço recalculado foi de R\$ 2,2947/m³ (o preço indicado na planilha de cálculo de débito era R\$ 2,29/m³ - peça 146, p. 1).

19.5. Portanto, a AudPortoFerrovia acolheu o argumento da recorrente em relação à composição de preço do item '3.1.1. Escavação, carga, descarga e espalhamento, mat 1ª cat', com redução do débito desse item à data base julho/2001 de R\$ 3.315.721,08 (peça 146, p. 1) para R\$ 3.300.160,90 (peça 333, p. 3).

19.6. Ademais, a AudPortoFerrovia revisou todas as composições em que eventuais arredondamentos ou truncamentos de casas decimais pudessem representar alguma diferença, bem como algumas composições, a exemplo da composição de preços para o item 3.4.1.1 - Compactação de aterros 95% (Proctor Normal), em que não haviam sido incluídos adicionais de encargos sobre a mão-de-obra (EPI, alimentação e transporte) (peça 336, p. 33).

19.7. A referida unidade técnica especializada deste Tribunal registrou que, antes das correções, o valor do superfaturamento era de R\$ 26.406.944,13 (peça 146), passando para o valor de R\$ 25.511.703,12, com redução de R\$ 895.241,01 (Oitocentos e noventa e cinco mil, duzentos e quarenta e um reais e um centavos) (peça 336, p. 33 e peça 333, p. 3).

19.8. Em decorrência, a AudPortoFerrovia refez as planilhas de superfaturamentos com novos valores para cada medição e para responsável (peça 333).

19.9. Assim, considera-se que **assiste razão parcialmente à recorrente quanto a esse ponto**, aproveitando-se suas alegações em benefícios de todos os demais responsáveis condenados ao pagamento de débitos, **sendo necessário alterar os valores imputados a cada um dos responsáveis**, conforme disposto no Apenso I da instrução da AudPortoFerrovia (peça 336, p. 38-40) e na proposta de encaminhamento desta instrução.

20. Da eventual necessidade de corrigir o custo unitário de transporte por tonelada de material em virtude da ocorrência de arredondamentos de quatro casas para duas casas decimais nas composições de preços e do uso de custo horário operativo do Caminhão E402 Carroceria Mercedes diferente do publicado na tabela RPEP0040 do Sicro-2-jul/2001-CO

20.1. A recorrente alega que (peça 315, p. 14-15):

a) nas aferições dos custos unitários com transporte por tonelada de cimento, os resultados teriam sido truncados com duas casas decimais e sem arredondamento, devendo ser consideradas todas as casas decimais;

b) com referência aos custos unitários de transporte por tonelada de aço 'CUT AÇO - PROT.' e 'CUT AÇO-COM' e de **shoulder** 'CUT SHOULDER' (peça 146, p. 67-70), foi adotado o custo horário operativo do Caminhão E402 Carroceria Mercedes de R\$ 42,7300 quando o correto, de acordo com a tabela RPEP0040 do Sicro-2-jul/2001-CO, é de R\$ 42,7567.

c) nas aferições dos custos unitários com transporte por tonelada de brita 'CUT BRITA-CONCR' e 'CUT-BRITA LASTRO' e de areia 'CUT-AREIA PAV' e 'CUTAREIA Ñ PAVIM' (peça 146, p. 71-74), o

custo horário operativo do Caminhão Basculante de 10 m³ foi registrado com apenas duas casas, quando o correto seria considerar quatro casas decimais conforme consta da tabela referencial RPEP0040 do Sicro-2-jul/2001-CO, isto é, R\$ 43,8032.

Análise

20.2. A AudPortoFerrovia declarou que (peça 336, p. 33 e 41-42):

a) foram acolhidas as alterações de custos unitários com transporte por tonelada de cimento ('CUT-Cim com' e 'CUT-CIM (local)'), em que havia o emprego de 2 casas decimais;

b) foi acolhida a alteração do custo horário operativo do Caminhão E402 Carroceria Mercedes (R\$ 42,7567), que impactaram os custos de transporte por tonelada de aço ('CUT AÇO – PROT.' e 'CUT AÇO -COM') e de **shoulder** ('CUT SHOULDER');

c) foram consideradas as 4 casas decimais do referencial RPEP0040 do SICRO 2 de julho/2001, com o custo de R\$ 43,8032/hora, para os custos unitários com transporte por tonelada de brita ('CUT BRITA-CONCR' e 'CUT-BRITA LASTRO') e de areia ('CUT-AREIA PAV' e 'CUT-AREIA Ñ PAVIM').

20.3. Assim, a AudPortoFerrovia informou que todas as composições de preços foram revistas, especialmente aquelas indicadas pela recorrente que tratam de transportes, pois vinculam diversas outras composições auxiliares (peça 336, p. 42).

20.4. Dessa forma, a unidade técnica acolheu as alegações da recorrente quanto a esse ponto e, na peça 333, revisou todas as composições, especialmente as impactadas pelas alterações na composição ora em análise (peça 336, p. 42).

20.5. Ante o exposto, **assiste razão à recorrente quanto a esse ponto** e a AudPortoFerrovia procedeu às devidas alterações na planilha de reanálise do superfaturamento no Contrato 21/2001 (peça 333) e no Apenso I da instrução AudPortoFerrovia (peça 336, p. 38-40).

21. Da necessidade de ajuste dos preços unitários referência de diversos itens usados no cálculo do superfaturamento

21.1. A recorrente CCCC apresentou estudo elaborado por consultoria especializada por ela contratada (peças 315 e 316), por meio do qual contesta e solicita a alteração dos preços unitários referenciais de cálculo do débito dos seguintes itens (peça 315, p. 15-37), considerando as razões recursais já mencionadas e, em alguns casos, outras específicas de alguns itens:

a) 'Dormente monobloco de concreto protendido com bitola mista 1,60/1,00 m' para R\$ 168,09;

b) 'Escavação, carga, descarga e espalhamento, mat. 1ª categoria' para R\$ 2,49;

c) 'Trilho TR-57' para R\$ 2.119,08;

d) 'Lançamento de linha, bitola 1,60 m' para R\$ 71.921,48;

e) 'Transporte até 2000 m de material 1ª categoria' para R\$ 1,63, resultando em um subfaturamento de -R\$ 770.469,08;

f) 'Aterro grau de compactação 95% (proctor normal)' para R\$ 1,13;

g) 'Material drenante (incluso transporte até 3 km)' para R\$ 34,79;

h) 'Brita para lastro (incluso transporte até 3 km)' para R\$ 35,14;

i) 'Cercas empregando mourões de concreto armado c/ 5 fios de arame liso' para R\$ 12,13;

j) 'Transporte além de 2000 m material de 1ª categoria' para R\$ 0,93;

k) 'Escavação, carga, descarga e espalhamento, mat. 3ª cat' para R\$ 15,84;

l) 'Armadura aço CA 50/60' para R\$ 3,85, com subfaturamento de -R\$ 976.444,24;

m) 'Revestimento vegetal de taludes (hidro-semeadura) para R\$ 0,78;

n) 'Transporte além de 3 km (sublastro)' para R\$ 0,63;

o) 'Reaterro manual em obras de arte correntes' para R\$ 12,93;

p) 'Concreto fck >= 18 Mpa bueiros tubulares e celulares' para R\$ 229,49;

q) 'Concreto fck >= 15 Mpa bueiros tubulares e celulares' para R\$ 206,65;

r) 'Grampo elástico tipo Pandrol' para R\$ 4,03;

s) 'Transporte de material drenante além de 3 km' para R\$ 0,93 m³ x Km;

t) 'Transporte remoção de solo mole' para R\$ 2,09;

u) 'Forma bueiros tubulares e celulares' para R\$ 30,98;

v) 'Solda aluminotérmica para trilho curto sobre a via TR-57' para R\$ 319,67, com subfaturamento de -R\$ 661.366,06;

w) 'Escavação, carga, descarga e espalhamento, mat. 2ª cat' para R\$ 3,50; e

x) 'Execução de sublastro (incl. transporte até 3 km)' para R\$ 7,91.

Análise

21.2. Conforme examinado pela AudPortoFerrovia (peça 336) e tratado nos itens 14 a 20 desta instrução, cabe rejeitar as razões recursais relativas à maioria dos pleitos de ordem técnica da recorrente, tendo sido acolhidas apenas alegações relativas à necessidade de ajuste no custo unitário de transporte por tonelada de material e composições de preços impactadas por essa alteração (item 20 desta instrução), e, nos casos de algumas das composições de preços unitários, de reajustes considerando custos com quatro casas decimais (item 20 desta instrução), o que gerou o refazimento de todas as análises pela referida unidade técnica (peça 333, p. 1-79).

21.3. Após os referidos ajustes (peça 333, p. 1-79), o superfaturamento inicialmente apurado de R\$ 26.406.944,13 (peça 146, p. 1) passou para o valor de R\$ 25.511.703,12 (peça 336, p. 3) à data base de julho de 2001, com redução de R\$ 895.241,01 (Oitocentos e noventa e cinco mil, duzentos e quarenta e um reais e um centavos).

21.4. **Concorda-se com toda a análise realizada pela AudPortoFerrovia às peças 333 e 336, que fundamentaram a alteração dos valores de débito atribuídos a cada responsável no Apenso I da referida instrução (peça 336, p. 336, p. 38-40), cumprindo destacar que as análises específicas relativas às composições de preços unitários de cada uma das alíneas ‘a’ a ‘x’ indicadas no item 21.1 desta instrução encontram-se no Apenso II da instrução à peça 336, p. 41-66, e à peça 333, não sendo reproduzidas nesta instrução por concisão.**

21.5. Tendo em vista que a recorrente declara serem mais críticas as alterações pleiteadas em relação aos itens ‘2.6. Dormente monobloco de concreto protendido com bitola mista 1,60/1,00m’, e ‘2.8. Trilho TR-57’ (item 39 do parecer técnico contratado – peça 290, p. 19), a AudPortoFerrovia fez considerações adicionais específicas à peça 336, p. 26-28, tratadas nos tópicos seguintes desta instrução.

22. Item 2.6. Dormente monobloco de concreto protendido com bitola mista 1,60/1,00 m (Composição de preços para 1º item da curva ABC – peso 13,65% ou 14,9 milhões a P0)

22.1. A recorrente alega a necessidade de correção do valor dos dormentes monobloco porque teria sido utilizada referência inadequada, argumentando que (peça 315, p. 18-22; peça 316, p. 18-22; e peça 290, p.19-23):

a) o valor não condiz com as particularidades da obra, em especial, com os prazos de execução, com o tipo de dormente previsto e com a quantidade demandada;

a.1) houve adoção de premissa na referência que considerou a possibilidade de se implantar, tal como ocorreu com a Construtora Norberto Odebrecht, uma fábrica de dormentes, alternativa que se mostrou incompatível com o cronograma estabelecido contratualmente;

a.2) a referência usada pelo TCU se refere a dormente padrão enquanto o item a se precificar seria o dormente de bitola mista, por isso, diluiu-se uma verba de implantação por dormente fabricado;

a.3) o total de dormentes fabricados no contrato da Construtora Norberto Odebrecht, utilizado como referência, era muito superior à quantidade adquirida no presente Contrato, 230.027 contra 71.908 unidades, o que reforçaria a inadequação de tal parâmetro;

b) embora o item apenas tenha sido inserido e precificado posteriormente, considerou-se a data-base do Contrato, retroagindo os valores praticados em detrimento dos responsáveis:

b.1) esta Corte de Contas retroagiu os valores praticados a fim de compará-los com referência correspondente à data-base do Contrato, quando o mercado apresentava condições distintas, de maneira prejudicial aos responsáveis;

b.2) mais adequada seria a adoção do Sistema de custos referenciais ferroviários (SICFER), retroagindo seu valor referencial para fins de avaliação da economicidade dos dormentes ou a utilização do Novo Sicro, conforme proposto pelo parecer técnico da sra. Sandra Patrícia Echeverria Fernandes (peça 145);

b.3) ainda que o uso desse referencial tenha sido criticado pelo TCU para outros itens devido ao ‘*interstício temporal acima de 15 anos*’ (Acórdão 1822/2020-TCU-Plenário), vê-se que sua data é bastante próxima à de precificação dos dormentes, em 2010;

b.4) assim como a unidade técnica adotou preços de referência de 2006 e 2007, retroagindo-os para 2001, seria razoável retroagir valores referentes a de 2017 para 2010;

c) não foi contabilizado o total de refeições na composição referencial.

22.2. A então Serur, em busca da verdade material e de forma a oportunizar à empresa recorrente a juntada de documentos fiscais suficientes para demonstrar o valor de mercado por ela alegado, propôs

chamá-la para apresentar documentos fiscais suficientes para demonstrar o valor de mercado dos dormentes monobloco de concreto protendido com bitola mista 1,60/1,00 m e, após a diligência, que fossem analisadas as alegações pela unidade técnica, atual AudPortoFerrovia (peça 312, p. 17).

22.3. A recorrente CCCC registrou, em síntese, que a documentação solicitada por meio de diligência era consideravelmente antiga e só pôde ser localizada por meio de consulta aos arquivos físicos, que estavam sujeitos a intempéries e eventos de força maior, como chegou a acontecer em relação ao local de guarda da documentação e que o período legal de cinco anos (art. 173 e 174 do CTN) de guarda dessas notas fiscais já havia sido ultrapassado, ainda assim, apresentou as seguintes notas fiscais emitidas pela empresa Conprem Concreto Premoldado Ltda. (CNPJ 10.432.181-4) em 2010, relativas ao item 'dormentes monobloco de concreto protendido com bitola mista 1,60/1,00m':

a) nota fiscal 460, de 25/1/2010, 4.000 unidades (peças) ao valor unitário de R\$ 264,65 por peça, no valor total de R\$ 1.058.600,00 (peça 322, p. 1);

b) nota fiscal 880, de 25/1/2010, 6.083 unidades (peças), ao valor unitário de R\$ 264,65, no valor total de R\$ 1.609.865,95 (peça 323, p. 1).

22.4. A AudPortoFerrovia examinou a questão (peça 336, p. 26-27 e 42-45), inclusive as notas fiscais apresentadas (peças 322 e 323), não assistindo razão à recorrente, conforme análise à peça 336, p. 26-27, em síntese, porque:

a) as análises comparativas realizadas demonstraram que o preço unitário de referência utilizado para o cálculo do débito era favorável à recorrente comparativamente com os preços dos dormentes registrados nas notas fiscais por ela apresentadas;

b) a recorrente não logrou apresentar notas fiscais relativas à aquisição de dormentes em percentuais representativos comparativamente com a quantidade executada no contrato ora em análise.

22.5. Ademais, a AudPortoFerrovia analisou que (peça 336, 26-27):

a) para formar a composição de preço paradigma para dormentes, adotou-se a fábrica padrão definida pela Valec (tabela de custos de 2007), extraindo-se os elementos de custo produtivo e improdutivo da fábrica e a sua produção, ajustou-se os equipamentos indispensáveis, mão-de-obra e insumos, com respectivas remunerações de transportes para adequar o referencial às peculiaridades do lote de construção do Contrato 21/2001;

b) além dos custos operacionais da fabricação de dormentes que se referiam ao mês de fevereiro de 2007, outros itens de data-base posterior a julho de 2001 foram retroagidos pelo índice contratual de superestrutura à data-base comum, permitindo-se a uniformização para realizar os cálculos da composição paradigma, obtendo-se o preço de R\$ 138,86/unidade (julho/2001);

c) a título de verificação da adequação do preço paradigma calculado, aplicou-se o reajuste contratual para janeiro de 2010, obtendo-se o preço de R\$ 282,447/unidade (1,044053 - índice de reajuste contratual);

d) no quadro 4 da instrução da AudPortoFerrovia à peça 336, p. 26-27, reproduzido a seguir, foram elencados os preços de dormentes monobloco de concreto protendido pagos pela Valec em onze contratos com diferentes construtoras para as obras da Ferrovia de Integração Oeste Leste - FIOL e da FNS-Extensão Sul e calculado o preço médio de R\$ 275,27:

Quadro 4. Preços de Dormentes Monobloco de Concreto Protendido, FIOL e FNS

Lote	Contrato	Valor repactuado (R\$/unidade)
<i>Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL)</i>		
1F	53/2010	278,08
2F	54/2010	282,64
3F	62/2010	272,36
4F	55/2010	274,05
6F	59/2010	276,83
7F	60/2010	277,09
<i>Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul (FNS)</i>		
1S	64/2010	255,62

2S	65/2010	280,21
3S	66/2010	276,36
4S	67/2010	276,35
5S	68/2010	278,40
Valor médio		275,27

Fonte: **elaborado pela AudPortoFerrovia** (peça 336, p. 26-27)

e) mesmo oferecida oportunidade à CCCC para que apresentasse as cópias das notas fiscais de aquisição dos dormentes, de forma a comprovar a alegada inadequação dos valores paradigmas, foram apresentadas apenas cópias das notas fiscais 460 e 880, relativas a 10.083 (dez mil e oitenta e três) dormentes (peças 322 e 323), quantidade que representa apenas 14,02% de todo o fornecimento realizado no Contrato 21/2001, sendo que o valor unitário constante nas mencionadas notas fiscais 460 e 880 é de R\$ 264,65, com datas de emissões, em 25/01/2010 e 3/3/2010 respectivamente;

f) comparando os valores constantes nas mencionadas notas fiscais da empresa (R\$ 264,65/unidade) com o preço paradigma corrigido para a mesma data-base das notas fiscais (R\$ 282,447/unidade), a AudPortoFerrovia comprovou que o valor referencial era superior ao das notas fiscais apresentadas pela empresa recorrente, ou seja, o critério adotado foi benéfico para a recorrente;

g) ademais, a unidade técnica apurou que o preço referencial do dormente adotado para o cálculo do débito trazido à data base de janeiro de 2010 (R\$ 282,447) era acima do preço médio das contratações da Valec para as obras da FIOL e FNS na referida data base (R\$ 275,27), ou seja, também mais benéfico à recorrente;

h) a AudPortoFerrovia não adentrou no mérito das questões econômicas ao considerar que a empresa optou por adquirir os dormentes em detrimento de sua fabricação, pois a comparação efetuada apenas considerou a amostra disponível de 14,02% comprovadas pelas notas fiscais presentes nos autos, cujo percentual é insuficiente para oferecer subsídio à medida saneadora para o item, permanecendo prejudicada a análise completa pela ausência de todas as notas fiscais que comprovariam os reais valores pagos pelas aquisições de dormentes para o Contrato 021/2001.

Análise

22.6. Inicialmente, vale destacar os esforços empreendidos pelo TCU, em busca da verdade material, dando oportunidade à empresa recorrente para que apresentasse notas fiscais comprobatórias dos preços de aquisição dos dormentes mediante diligência, e pesquisando preços desses itens em onze contratos celebrados pela Valec com diferentes construtoras para as obras da FIOL e da FNS.

22.7. Os dados obtidos mediante essas medidas confirmaram que o preço de referência utilizado pelo TCU no cálculo do débito está alinhado ao preço de mercado, tendo inclusive sido maior e, portanto, mais benéfico que os parâmetros pesquisados, todos à data base de janeiro de 2010.

22.8. No caso, à data base de janeiro de 2010, o preço de referência do dormente (R\$ 282,45/unidade) foi 2,6% superior ao preço médio do mesmo item nos contratos da Valec (R\$ 272,27/unidade) e 6,7% superior a R\$ 264,65, o que demonstra que o preço de referência utilizado no cálculo do débito está alinhado com os preços de mercado, conforme quadro a seguir:

Quadro - Comparação do preço unitário dos dormentes usado no cálculo do débito versus preço indicado nas NFs apresentadas pela CCCC e preço médio em contratos da Valec na FIOL e na FNS, todos à data-base de janeiro de 2010:

A) Preço unitário referencial usado no cálculo do débito (R\$)	B) Preço unitário médio nos contratos da Valec das obras da FIOL e FNS (R\$)	C) Preço unitário indicado nas NFs apresentadas pela CCCC (R\$)	D) Diferença percentual entre o preço referencial e o preço médio nos contratos da Valec (A/B -1)	D) Diferença percentual entre o preço referencial e o preço na nota fiscal apresentada pela CCCC (A/C -1)
R\$282,45	275,27	264,65	2,6%	6,7%

Nota: Elaboração própria, com base nas NFs (peça 322 e 323) e na análise da AudPortoFerrovia (peça 336, p. peça 336, p. 26-27).

22.9. A planilha de cálculo do superfaturamento indica que os preços unitários do dormente contratado e referencial para o cálculo do débito, foram, respectivamente, R\$ 207,91 e R\$ 138,18, à data-base de julho de 2001 (peça 146, p. 1).

22.10. De acordo com a AudPortoFerrovia, o índice de reajuste contratual de jul/2001 (data base dos preços contratados) até janeiro de 2010 foi de 1,044053 (peça 336, p. 26). A unidade técnica aplicou o referido índice e chegou ao preço referencial à data base de janeiro de 2010 de R\$ 282,447/unidade (peça 336, p. 26).

22.11. Considera-se oportuno, além de atualizar o preço referencial ($R\$ 138,18 \times [1 + 1,044053] = R\$ 282,447$), reajustar o preço contratado à data base de janeiro de 2010 ($R\$ 207,91 \times [1 + 1,044053]$), obtendo-se o preço unitário contratado de R\$ 424,979.

22.12. Comparando à mesma data base, janeiro de 2010, o preço contratado do dormente (R\$ 424,979) com o referencial utilizado no cálculo do débito (R\$ 282,447) e o registrado para o mesmo item na nota fiscal apresentada pela recorrente, evidencia-se sobrepreço de 50,5% se considerado o preço de referência utilizado pelo TCU; sobrepreço de 54,39% em relação ao preço médio contratado pela Valec na FIOLE e na FNS; e sobrepreço de 60,6% se considerada a mencionada nota fiscal apresentada pela CCCC:

Quadro - Comparação dos preços unitários do dormente contratado versus preço usado no cálculo do débito, preço médio contratado pela Valec na FIOLE e na FNS e preço indicado nas NFs apresentadas pela CCCC, todos à data-base de janeiro de 2010:

A) Preço contratado (R\$)	B) Preço unitário referencial usado no cálculo do débito (R\$)	C) Preço unitário médio nos contratos da Valec das obras da FIOLE e FNS (R\$)	D) Preço unitário indicado nas NFs apresentadas pela CCCC (R\$)	E) Diferença percentual entre o preço contratado e o preço de referência (A/B -1)	F) Diferença percentual entre o preço contratado e o preço médio contratado pela Valec (A/C -1)	G) Diferença percentual entre o preço contratado e o preço na nota fiscal apresentada pela CCCC (A/C -1)
424,979	R\$ 282,45	R\$ 275,27	264,65	50,46%	54,39%	60,58%

Nota: Elaboração própria, com base nas NFs (peça 322 e 323) e na análise da AudPortoFerrovia (peça 336, p. peça 336, p. 26-27).

22.13. Dessa forma, reitera-se o sobrepreço dos dormentes no Contrato 21/2001 e a adequabilidade do preço referencial utilizado pelo TCU, alinhado com os preços de mercado e mais benéfico para os responsáveis que o preço para o mesmo produto na nota fiscal de aquisição apresentada pela CCCC e que o preço médio desse insumo nos contratos da Valec relativos às obras da FIOLE e da FNS.

22.14. A AudPortoFerrovia ponderou também sobre as seguintes propostas da consultora contratada pela CCCC que (peça 336, p. 44):

a) quanto à alegação de que se deveria retroagir as composições do 'novo' Sicro vigente a partir de jan./2017 para jan/2010 (peça 290, p. 21-22), não deve ser acolhida, pelas razões expostas no excerto do voto condutor do Ministro Jorge de Oliveira no Acórdão 1.946/2021-TCU-Plenário, **in verbis**:

'33. São substanciais as modificações entre os sistemas, o que tornaria desafiador e, muitas vezes impreciso, compatibilizar premissas do novo sistema com seu antecessor. A título de exemplo, são inovações do último Sicro: eliminação de custos indiretos das composições de custos, adequação de preços em função do fator de influência de chuvas e do fator de interferência do tráfego, alteração da metodologia de cálculo do custo horário dos equipamentos, implantação da nova metodologia para definição dos custos de referência da mão de obra, eliminação da diferenciação de transporte local e comercial, nova metodologia para definição dos custos de referência dos canteiros de obras e da administração local e diferenciação da parcela de bonificação e despesas indiretas, dentre outras.'

b) em relação ao argumento de que o orçamento não contempla o fornecimento de refeições para a fábrica de dormentes como custo na administração local da obra, não deve ser acolhido, pois, no caso concreto, há fatores compensadores incluídos nas próprias composições de preços, por meio do acréscimo dos percentuais de encargos sociais sobre a mão de obra.

22.15. Entretanto, ainda que as razões recursais devam ser rejeitadas, a AudPortoFerrovia acolheu aquelas relativas a inconsistências nas casas decimais; ajuste no custo do caibro aos preços do Sicro-2, de julho/2001; correção nas casas decimais de transportes dos insumos para a fabricação de dormentes e nos itens auxiliares já avaliados quanto aos transportes (peça 336, p. 44) e o preço recalculado foi de R\$ 138,5607/dormente, em vez do inicialmente indicado de R\$ 138,18.

22.16. Dessa forma, assiste razão parcial quanto aos argumentos da recorrente que impactam no preço unitário do item '2.6. Dormente monobloco de concreto protendido com bitola mista 1,60/1,00m', tendo o preço sido recalculado pela AudPortoFerrovia para R\$ 138,5607/dormente.

23. Item 2.8. Trilho TR-57

23.1. A recorrente argumenta que a referência usada pelo TCU (preço obtido pela Valec no Pregão Eletrônico 10/2006, que levou à celebração do Contrato 8/2007) não poderia ser adotada neste processo, em especial, por dois motivos quais sejam: (i) a influência do efeito barganha na respectiva aquisição; e (ii) a qualidade questionável dos trilhos adquiridos por meio do certame (peça 290, p. 23-26).

23.2. Além disso, a recorrente alega que não foi aplicado BDI ao item, não se podendo consideraro BDI pago à Dismaf no contexto do contrato de fornecimento de trilhos, e que teria considerado data-base equivocada (peça 290, p. 25-26).

23.3. A então Serur propôs diligenciar a recorrente para que promovesse a juntada de documentos fiscais suficientes para demonstrar o valor de mercado do Trilho TR-57, a qual foi realizada (peças 318 e 320), tendo a CCCC apresentado resposta à peça 321 e anexos (peças 322 e 323).

23.4. A AudPortoFerrovia avaliou que (peça 336, p. 28 e 45-46):

a) a diligência para o mencionado item restou infrutífera, pois a empresa CCCC não apresentou notas fiscais ou quaisquer documentos constando custos de aquisição desse insumo. Em defesa da empresa CCCC, a consultoria CSampaio se limitou a revisar as composições da unidade técnica, acrescentando BDI de 30,90%, para concluir que o preço de fornecimento de trilhos TR-57 deveria ser R\$ 266,96 a mais do que equivocadamente apontou o TCU;

b) não mereciam prosperar as alegações, tendo em vista que não houve resultado útil da diligência para a apresentação das notas fiscais ou documentos relativos ao valor de aquisição dos trilhos TR-57 e as justificativas para as revisões das composições carecem de respaldo técnico, concluindo que os custos paradigmas calculados encontravam-se aderentes aos valores de mercado;

c) a recorrente não demonstra a procedência das alegações de que o BDI não tenha sido aplicado ao trilho TR-57 e de que tenha sido considerada data-base equivocada, razão pela qual os argumentos não podem ser acolhidos;

d) é descabida a consideração de BDI de 30,90% no estudo técnico da consultoria CSampaio, pleiteada pela recorrente, pois o BDI utilizado pelo TCU foi adequado, conforme examinado em tópico específico desta instrução;

e) quanto à alegação de que o preço de referência utilizado não seria adequado por ter tomado como base o do Contrato 8/2007 da Valec, em que foram adquiridas quantidades superiores às do contrato ora em análise, não desqualifica o preço de referência utilizado pelo TCU, pois a mesma alegação foi feita em relação ao preço do item dormente monobloco de concreto protendido com bitola mista 1,60/1,00 m e, conforme análise feita nesta e na instrução da AudPortoFerrovia, o preço base utilizado pelo TCU para o dormente com base no referido Contrato 8/2007 está alinhado com o de mercado e é o mais benéfico dentre os parâmetros de mercado obtidos.

Análise

23.5. Concorde-se com a análise realizada pela AudPortoFerrovia, cabendo ressaltar que o TCU a recorrente não apresentou notas fiscais para comprovar o preço dos Trilho TR-57.

23.6. Ante o exposto, **não assiste razão à recorrente.**

CONCLUSÃO

24. Das análises anteriores, conclui-se que os recorrentes não lograram elidir suas responsabilidades pelos fatos que ensejaram suas condenações, sendo possível acolher apenas parcialmente as razões recursais indicadas nos tópicos XV e XVI a seguir, pelas razões expostas adiante:

I) não houve prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU, uma vez que houve atos interruptivos das prescrições principal e intercorrente em períodos inferiores a cinco/três anos, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei 9.873/1999 e arts. 5º e 8º da Resolução TCU 344/2022 (item 5);



II) o TCU tem legitimidade para instaurar tomada de especial e cobrar, em favor da Valec, débitos de pessoas físicas e/ou jurídicas de direito privado que causem dano à referida empresa pública, tendo em vista as competências estabelecidas pelos arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os artigos 5º, inciso II, 16, § 2º, e 19 da Lei 8.443/1992; e art. 209, § 6º, do RI/TCU; que as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, da Constituição Federal, e art. 24 da Lei 8.443/1992); que o TCU tem competência para realizar cobrança judicial, conforme os arts. 24 a 28 da Lei 8.443/1992; que o art. 85 da Lei 13.303/2016 reforça que os órgãos de controle externo, como o TCU, fiscalizarão as empresas públicas, como a Valec; e que, de acordo com o art. 81, inciso III, c/c o art. 28, inciso II, ambos da Lei 8.443/1992, caso não comprovado o recolhimento integral do débito e multa, este Tribunal pode proceder a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao TCU (item 6);

III) a pré-existência de títulos executivos em face da CCCC decorrentes de acordos de leniência celebrados com a CGU e AGU e de TCC com o Cade não afasta a competência do TCU na presente TCE, tendo em vista o princípio da independência das instâncias; que o objeto desta TCE (superfaturamento do Contrato 21/2001) não foi abrangido nos referidos acordos, que versaram sobre formação de cartel para fraude à licitação e pagamentos de propinas a agentes públicos, sendo que a cláusula 18.5 do acordo de leniência dispôs expressamente que o referido ajuste não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de fiscalização e controle competentes (item 7);

IV) não há previsão legal para atender o pleito de formação de grupo de trabalho com participação da CCCC e da unidade técnica para análise dos estudos técnicos que resultaram no suposto débito e não houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois os estudos técnicos de peritos apresentados pela recorrente foram examinados pela unidade especializada AudPortoFerrovia do TCU e por este Tribunal (item 8);

V) cabe a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, tendo em vista o princípio da independência das instâncias; que o acordo de leniência apresentado trata de colaboração quanto a matéria diversa da examinada nesta TCE, e que os débitos imputados na presente TCE foram apurados por meio da atuação direta do TCU, independentemente de documentos disponibilizados em acordos de leniência (item 9);

VI) não devem ser reconhecidos (item 10):

a) o benefício de ordem na cobrança dos débitos, tendo em vista a inexistência de previsão legal nesse sentido;

b) possibilidade de os pagamentos efetuados no âmbito dos pactos celebrados serem abatidos dos valores devidos nesta TCE, uma vez que restou evidente que o mencionado acordo de leniência não trata das mesmas irregularidades objeto da presente TCE, de forma que não é possível esse abatimento;

c) a boa-fé processual da CCCC e do Sr. João Ricardo Auler, haja vista a ocorrência de superfaturamento, tratado nestes autos, bem como de fraude à licitação e corrupção, tratados nos acordos de leniência, e que os recorrentes não admitiram o superfaturamento, nem liquidaram tempestivamente o débito atualizado monetariamente quando citados;

VII) a existência de acordo de leniência celebrado entre a CCCC com a CGU e a AGU em 2019 não motiva o sobrestamento da apreciação da responsabilidade da CCCC na presente TCE, tendo em vista o princípio da independência das instâncias e que o mencionado acordo de leniência não trata das mesmas irregularidades objeto desta TCE (item 11);

VIII) cabe manter a responsabilidade do Sr. Carlos Miguel Pires, a despeito das alegações de que não participou da elaboração do orçamento da obra e de que não tinha competência para argumentar com relação aos preços e pesquisas que levaram ao relatório de análise das propostas de preços, tendo em vista a considerável discrepância de preços entre a proposta da empresa Camargo Corrêa e o orçamento referencial, desfavorável à Valec; que, uma vez que não tinha competência para argumentar em relação aos preços da Concorrência 4/2001, caberia conduta diversa, no caso, que solicitasse parecer técnico ao setor que elaborou o orçamento e detinha essa atribuição, em vez de avocar a responsabilidade de analisar os referidos preços e aprová-los com sobrepreço de 30,61% em relação ao orçamento feito pela Valec no 'Relatório de Análise das Propostas de Preços' (peça 36, p. 274-281), propiciando o superfaturamento (item 12);

IX) à luz da teoria do dano direto e imediato, há nexo causal entre as condutas do Sr. João Ricardo Auler relativas à Concorrência 4/2001 e ao Contrato 21/2001 e as irregularidades tratadas nesta TCE, uma vez que a atuação do recorrente para formação de cartel para contratação da empresa CCCC possui relação direta e imediata com o dano decorrente de superfaturamento e foi decisiva para essa ocorrência, visto que a formação do cartel demonstra a disposição para a prática de ilícitos com vistas a auferir ganhos indevidos, decorrente dessa primeira ação ilícita, que teve como resultados o direcionamento da contratação da CCCC a valores com sobrepreço. Ademais, o responsável participou do pagamento de propinas nos exercícios de 2008 a 2011, o que também possui relação direta e imediata e foi decisiva para a continuidade dos pagamentos superfaturados a partir de 2008, exercício em que a fiscalização do TCU apontou o sobrepreço do Contrato 21/2001 no TC 021.283/2008-1 (item 13);

X) o Sicro-2 deve ser aplicado às obras ferroviárias do Contrato 21/2001, uma vez que a utilização do Sicro pelo TCU como referencial para preços não depende de previsão legal e trata-se de paradigma adequado para obras ferroviárias, conforme jurisprudência pacífica do TCU (item 14);

XI) o BDI de 23,90% aplicado para o cálculo do débito deve ser mantido, tendo em vista que as análises realizadas pela AudPortoFerrovia demonstraram que (item 15):

a) o BDI de 23,90% usado para o cálculo do débito nesta tomada de contas especial é mais benéfico que o BDI médio para obras ferroviárias do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (20,97%);

b) a simples comparação do BDI de referência (23,9%) com o BDI médio (20,97%) do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário adicionado do valor médio de administração local (6,99%) no caso concreto se mostraria incompleto, por existirem custos diluídos na planilha contratual que deveriam ser considerados na administração local para possibilitar a comparação;

c) feitas as análises para possibilitar a comparação de itens equivalentes pela AudPortoFerrovia, esta concluiu por serem mais benéficos aos responsáveis os parâmetros de BDI e de administração local usados para o cálculo do débito do que os parâmetros do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário;

d) descaberia usar o BDI de 32,68%, do Sicro de novembro de 2001, pois o TCU considerou que ele não era adequado, uma vez que deveriam ser expurgados do BDI rubricas relativas à instalação e manutenção do canteiro de obras e mobilização e desmobilização de equipamentos, as quais deveriam ser classificadas como custos diretos, haja vista que distorcem a remuneração pelos serviços prestados, o que resultou na alteração do BDI do Sicro para 23,90%, adotado para o cálculo de débito;

XII) descabe realizar apuração de existência de superfaturamento tomando como base referencial o preço de mercado no momento da execução, tendo em vista que não há amparo legal, nem contratual para tal medida, e que a cláusula nona do Contrato 21/2001 estabeleceu mecanismo de recomposição de preços mediante reajuste com índices específicos previamente definidos (item 16);

XIII) o fator de influência das chuvas não deve ser adicionado nas composições de preços de referências utilizados, pois não repercute de modo significativo sobre os custos dos empreendimentos, além de ser contrabalanceada por outros fatores não considerados pelo Sicro, conforme entendimento deste Tribunal (Acórdãos 1.637/2016-TCU-Plenário e 2.514/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e 1.673/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo) (item 17);

XIV) a metodologia da tabela Sicro já contempla dois dias de feriados locais não trabalhados por ano, razão pela qual descaberia considerar novamente esse fator no cálculo dos encargos sociais (item 18);

XV) as composições de preços de referência utilizadas para o cálculo do débito de alguns itens tiveram arredondamentos de quatro para duas casas decimais, razão pela qual a AudPortoFerrovia revisou todas as composições e fez os ajustes necessários nos casos em que era pertinente; recalculou o valor dos débitos (peça 333); e fez as alterações dos respectivos valores devidos por cada um dos responsáveis (peça 336, p. 38-40) (item 19);

XVI) em relação ao custo unitário de transporte por tonelada de material, a AudPortoFerrovia acolheu a alteração do custo horário operativo do Caminhão E402 Carroceria Mercedes de R\$ 42,7300 para R\$ 42,7567, de acordo com a tabela RPEP0040 do Sicro-2-jul/2001-CO, além do ajuste de duas para quatro casas decimais mencionado no item anterior; revisou todas as composições de preços, especialmente aquelas indicadas pela recorrente que tratam de transportes, pois vinculam diversas outras composições auxiliares; recalculou o valor dos débitos (peça 333); e fez as alterações dos valores devidos por cada um dos responsáveis (peça 336, p. 38-40) (item 20);

XVII) em relação à alegação de que seria necessário o ajuste de preços unitários de referência de diversos itens usados no cálculo do superfaturamento, assiste razão parcial à recorrente conforme itens XV

e XVI anteriores e Apenso II da instrução da AudPortoFerrovia (peça 336, p. 41-66), o qual não foi transcrito nesta instrução por motivo de concisão, o que gerou o refazimento de todas as análises pela referida unidade técnica (peça 333, p. 1-79), passando o superfaturamento inicialmente apurado de R\$ 26.406.944,13 (peça 146, p. 1) para o valor de R\$ 25.511.703,12 (peça 336, p. 3), com redução de R\$ 895.241,01, sendo oportuno tecer as seguintes considerações relativas aos itens que a recorrente CCCC declara serem mais críticos e que motivaram diligência junto à CCCC para a obtenção de documentos fiscais que demonstrassem o preço de aquisição dos produtos (itens 21):

a) sobre o item '2.6. Dormente monobloco de concreto protendido com bitola mista 1,60/1,00m', foram feitas comparação do preço unitário contido na nota fiscal de aquisição apresentadas pela CCCC de janeiro de 2010 com os seguintes preços trazidos à referida data-base: preço contratado, preço referencial utilizado pelo TCU para cálculo do débito e preço médio obtido em onze contratos com diferentes construtoras para as obras da Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol) e da Ferrovia Norte Sul (FNS-Extensão Sul), e concluiu-se que o preço referencial utilizado pelo TCU é 6,7% superior ao preço unitário na nota fiscal apresentada pela CCCC e 2,6% superior ao preço médio dos contratos da Valec, razão pela qual está alinhado com os preços de mercado, além de ser superior e portanto mais benéfico para os responsáveis condenados na TCE, devendo ser mantido;

b) quanto ao item '2.8. Trilho TR-57', a recorrente não apresentou notas fiscais para comprovar o preço dos trilhos e não se valeu de outros meios de prova aptos a refutar o preço de referência adotado pelo TCU no cálculo do superfaturamento, razão pela qual este deve ser mantido.

24.1. Dessa forma, não assiste razão aos recorrentes Carlos Miguel Pires e João Ricardo Auler e assiste razão parcial à empresa Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (CCCC), motivo pelo qual se proporá dar provimento parcial a este recurso, em benefício dos demais responsáveis desta tomada de contas especial, e alterar os itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do acórdão recorrido de acordo o Apenso I da instrução da AudPortoFerrovia (peça 336, p. 38-40), para redução do débito em aproximadamente 3,39% do valor atribuído aos responsáveis, com redução proporcional das multas a eles aplicadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Carlos Miguel Pires e João Ricardo Auler e pela empresa Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (CCCC), contra o Acórdão 1.822/2020-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 de reconsideração, para, no mérito, negar provimento aos recursos de Carlos Miguel Pires e João Ricardo Auler e dar provimento parcial ao recurso da empresa Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (CCCC);

b) alterar a redação dos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 para:

9.3.1. responsáveis solidários: Srs. Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
20/12/2002	228.891,68
20/12/2002	32.603,34

9.3.2. responsáveis solidários: Srs. José Francisco das Neves, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
17/7/2003	112.811,79
17/7/2003	234.103,25
17/7/2003	181.845,72
17/7/2003	134.676,76

17/7/2003	168.806,61
17/7/2003	132.259,81

9.3.3. responsáveis solidários: Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Débito (R\$)</i>
17/12/2003	44.518,58
22/12/2003	101.016,07
23/12/2003	76.631,59
1/7/2004	44.518,58
8/9/2004	101.016,07
20/12/2004	76.631,59
20/5/2005	44.518,58
8/7/2005	101.016,07
8/7/2005	76.631,59
12/8/2005	44.518,58
12/8/2005	101.016,07
12/8/2005	76.631,59
12/8/2005	44.518,58
12/8/2005	101.016,07
12/8/2005	76.631,59
15/9/2005	44.518,58
15/9/2005	101.016,07
15/9/2005	2.598,22
15/9/2005	2.445,99
15/9/2005	4.248,30
20/10/2005	716.177,61
21/12/2007	792.713,41
21/12/2007	266.036,39
21/12/2007	166.516,70
21/12/2007	404.151,52
21/12/2007	194.459,39
21/12/2007	339.884,12
21/12/2007	189.197,12
21/12/2007	610.508,19
21/12/2007	461.847,63
21/12/2007	512.140,33
21/12/2007	287.843,65
21/12/2007	632.293,13
21/12/2007	147.229,49
21/12/2007	11.939,51



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Débito (R\$)</i>
21/12/2007	69.762,75
16/7/2007	9.608,04
16/7/2007	19.989,90
16/7/2007	4.965,52
16/7/2007	4.470,85
16/7/2007	4.539,85
16/7/2007	4.408,31
30/8/2007	4.176,70
26/9/2007	4.310,66
2/10/2007	3.960,27
31/10/2007	4.621,40
27/11/2007	13.651,92
21/12/2007	2.710,52
1/2/2008	6.354,91
29/2/2008	6.781,54
1/4/2008	11.609,49
26/4/2008	572.319,35
26/5/2008	1.107.260,28
26/6/2008	502.585,93
26/7/2008	691.605,37
26/8/2008	1.216.583,09
29/9/2008	709.498,10
29/10/2008	497.178,44
28/11/2008	1.667.431,86
20/12/2008	1.057.552,09
26/1/2009	471.065,45
26/2/2009	294.025,83
27/3/2009	244.814,17
28/4/2009	325.208,58
26/5/2009	390.056,26
25/6/2009	324.032,11
30/7/2009	79.950,74
27/8/2009	540.268,44
28/9/2009	251.426,29
10/11/2009	162.424,75
2/12/2009	56.031,00
18/12/2009	16.598,37
5/2/2010	802.307,60
3/3/2010	2.672.313,05
30/3/2010	3.038.552,06
26/4/2010	4.046.283,89

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Débito (R\$)</i>
27/5/2010	2.391.961,18
25/6/2010	1.978.911,27
26/7/2010	843.722,87
25/8/2010	1.414.899,78
27/9/2010	1.084.469,28
26/10/2010	160.008,06
25/11/2010	218.214,47
14/12/2010	122.399,22
26/1/2011	37.024,36
25/2/2011	24.167,13
28/3/2011	13.176,34
25/4/2011	33.223,87
25/5/2011	86.484,94
27/6/2011	32.450,71
25/7/2011	92.169,23
26/8/2011	186.665,90
26/9/2011	211.007,82
26/10/2011	4.121,51
28/11/2011	1.464,31
2/1/2012	183.926,17

c) *reduzir proporcionalmente os valores das multas aplicadas aos responsáveis pelo subitem 9.4 do Acórdão 1.822/2020-TCU-Plenário, Rel. Benjamin Zymler, considerando a redução proposta do débito;*

d) *comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes e aos demais interessados.*”

2. Após o exame da AudRecursos, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), representado, nestes autos, pelo Procurado Rodrigo Medeiros de Lima, apresentou parecer concordando com a unidade técnica, nos termos reproduzidos a seguir, com ajustes de forma (peça 345):

“Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Carlos Miguel Pires (peça 203) e João Ricardo Auler (peça 249) e pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CCCC) (peça 245) contra o Acórdão 1.822/2020 (peça 154), mantido pelos Acórdãos 2.002/2020 (peça 191) e 1.417/2021 (peça 291), todos do Plenário e sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

2. Por força da deliberação recorrida, os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados em débito, em solidariedade (parcelas de débito no período de 20/12/2002 a 2/1/2012), tendo em vista a conclusão do TCU de que houve superfaturamento no Contrato 21/2001, assinado entre a CCCC e a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), cujo objeto era a execução da infraestrutura e da superestrutura ferroviárias no trecho compreendido entre o km 0,00 e o km 40,074 da Ferrovia Norte Sul (FNS), no Estado de Goiás, relativo ao lote s/nº da Concorrência 4/2001. Além disso, à CCCC foi imposta multa no valor de R\$ 18.000.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. Nos termos da instrução à peça 341, a AudRecursos chegou, entre outras, às seguintes conclusões (vide parágrafo 24 da referida instrução, p. 45-48):

- a) não teria ocorrido a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, nos termos da Resolução TCU 344/2022;



- b) '[...] a pré-existência de títulos executivos em face da CCCC decorrentes de acordos de leniência celebrados com a CGU e AGU e de TCC [termo de compromisso de cessação] com o Cade não afasta a competência do TCU na presente TCE, tendo em vista o princípio da independência das instâncias; que **o objeto desta TCE (superfaturamento do Contrato 21/2001) não foi abrangido nos referidos acordos**, que versaram sobre formação de cartel para fraude à licitação e pagamentos de propinas a agentes públicos, sendo que a cláusula 18.5 do acordo de leniência [peça 152, p. 30] dispôs expressamente que o referido ajuste não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de fiscalização e controle competentes [...]' (peça 341, p. 46 – grifo nosso);
- c) '[...] não há previsão legal para atender o pleito de formação de grupo de trabalho com participação da CCCC e da unidade técnica para análise dos estudos técnicos que resultaram no suposto débito [...]' (peça 341, p. 46 – grifo nosso);
- d) 'cabe a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, tendo em vista o princípio da independência das instâncias; que **o acordo de leniência apresentado** [peça 152, p. 3-33] **trata de colaboração quanto a matéria diversa da examinada nesta TCE**, e que os débitos imputados na presente TCE foram apurados por meio da atuação direta do TCU, independentemente de documentos disponibilizados em acordos de leniência [...]' (peça 341, p. 46 – grifos nossos);
- e) '[...] as composições de preços de referência utilizadas para o cálculo do débito de alguns itens tiveram arredondamentos de quatro para duas casas decimais, razão pela qual a AudPortoFerrovia revisou todas as composições e fez os ajustes necessários nos casos em que era pertinente; recalculou o valor dos débitos (peça 333); e fez as alterações dos respectivos valores devidos por cada um dos responsáveis (peça 336, p. 38-40) [...]' (peça 341, p. 48 – grifos nossos);
- f) '[...] em relação ao custo unitário de transporte por tonelada de material, a AudPortoFerrovia acolheu a alteração do custo horário operativo do Caminhão E402 Carroceria Mercedes de R\$ 42,7300 para R\$ 42,7567, de acordo com a tabela RPEP0040 do Sicro-2-jul/2001- CO, além do ajuste de duas para quatro casas decimais mencionado no item anterior; revisou todas as composições de preços, especialmente aquelas indicadas pela recorrente que tratam de transportes, pois vinculam diversas outras composições auxiliares; recalculou o valor dos débitos (peça 333); e fez as alterações dos valores devidos por cada um dos responsáveis (peça 336, p. 38-40) [...]' (peça 341, p. 48 – grifos nossos);
- g) '[...] em relação à alegação de que seria necessário o ajuste de preços unitários de referência de diversos itens usados no cálculo do superfaturamento, assiste razão parcial à recorrente conforme itens XV e XVI anteriores e Apenso II da instrução da AudPortoFerrovia (peça 336, p. 41- 66) [...], o que gerou o refazimento de todas as análises pela referida unidade técnica (peça 333, p. 1-79), **passando o superfaturamento inicialmente apurado de R\$ 26.406.944,13 (peça 146, p. 1) para o valor de R\$ 25.511.703,12 (peça 336, p. 3), com redução de R\$ 895.241,01 [...]**' (peça 341, p. 48 – grifos nossos).
4. Em vista das conclusões mencionadas, a proposta da AudRecursos ao final da instrução à peça 341 foi no sentido de serem conhecidos os recursos de reconsideração, para, no mérito, ser negado provimento aos apelos dos Srs. Carlos Miguel Pires e João Ricardo Auler e dado provimento parcial ao recurso da CCCC, com redução do débito que constou dos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 1.822/2020-Plenário – '[...] redução do débito em aproximadamente 3,39% do valor atribuído aos responsáveis, com redução proporcional das multas a eles aplicadas.' (excerto do parágrafo 24.1 da instrução à peça 341, p. 48).
5. Em 26/11/2024, estando os autos no gabinete deste membro do Ministério Público, advogados da CCCC foram atendidos em audiência virtual por este Procurador e sua assessoria, ocasião na qual foram ressaltados pelos causídicos parte dos aspectos constantes das razões recursais, presentes no 'Memorial' à peça 344:
- a) **a condição de colaboradora da CCCC em acordos firmados com o MPF, a AGU, a CGU e o Cade não teria sido levada em conta do modo devido na avaliação da AudRecursos, por ter sido muito restritiva, o que levou a unidade técnica a não acolher os argumentos da empresa em seu recurso, pelo afastamento da sanção que lhe foi imposta pela deliberação recorrida;**
- b) **haveria necessidade de constituição de grupo de trabalho com a unidade técnica do TCU, a fim de se aprofundar na análise do débito, [...]** ou, alternativamente, a promoção de perícia ou auditoria independente sobre o objeto do processo' (parágrafo 27 do 'Memorial' – peça 344, p. 8);
- c) **teria ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento.**



6. Os três tópicos indicados no parágrafo precedente foram levados em conta na análise que a seguir será apresentada sobre os recursos de reconsideração.

7. O Ministério Público manifesta sua concordância com a análise e proposta de encaminhamento da AudRecursos.
8. Antes de serem avaliados os tópicos que foram abordados na audiência virtual promovida com os advogados da CCCC, cabe ressaltar que não há reparos a serem feitos quanto às análises técnicas da AudPortoFerrovia (peças 336-338), encampadas pela AudRecursos neste processo, especificamente no que diz respeito à conclusão pela necessidade de redução do débito que constou do Acórdão 1.822/2020-Plenário (vide letras 'e', 'f' e 'g' do parágrafo 3 deste parecer), com a consequente redução da multa aplicada à empreiteira e a outros responsáveis, fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.
9. De igual modo, cabe consignar que aspectos jurídicos que não aqueles a seguir discriminados, apresentados pela AudRecursos em sua análise atinente aos três recursos de reconsideração, também contam com o apoio deste representante do **Parquet** de Contas.

10. Iniciando a avaliação dos recursos pelo tema da **prescrição**, cumpre registrar pontual ressalva quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º do referido normativo), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade. Nada obstante, a presente análise da prescrição segue integralmente os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).
11. Em sintonia com a AudRecursos, mas empregando marcos distintos para a contagem do prazo prescricional, verifica-se a **não ocorrência da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento**, nos termos da Resolução TCU 344/2022, conforme se evidencia a seguir.
12. Para a unidade técnica, '[...] o **termo inicial da prescrição principal** foi a data do último pagamento superfaturado, **2/1/2012**, conforme o inciso V do art. 4º da Resolução TCU 344/2022 e o art. 1º, **caput**, da Lei 9.873/1999.' (parágrafo 5.10 da instrução à peça 341, p. 10 – grifos do original).
13. O Ministério Público considera mais adequado – apesar de não haver na Resolução TCU 344/2022 'hierarquia' e/ou disposição sobre eventual ordem cronológica para ocorrência das hipóteses previstas nos incisos do art. 4º da referida norma – que seja empregado, nestes autos, o marco definido no inciso IV do mencionado art. 4º. No caso, o conhecimento original da irregularidade pelo Tribunal, ocorrido ainda no âmbito do TC 021.283/2008-1, atinente a auditoria levada a efeito no âmbito do Fiscobras 2008, ocasião em que foram verificados tanto sobrepreço na planilha de preços do Contrato 21/2001 como pagamentos indevidos à CCCC (superfaturamento).
14. Considerando que o registro inicial de sobrepreço e de superfaturamento no Contrato 21/2001 restou consignado no Relatório de Fiscalização 375/2008, de **22/10/2008** (peça 1, p. 131-181, do TC 021.283/2008-1), o MPTCU considera tal referência a mais adequada para caracterizar o termo **a quo** da contagem do prazo prescricional, pois somente a partir desse momento passou-se a ter ciência da irregularidade. Deve prevalecer, portanto, no caso sob exame, o emprego do inciso IV do art. 4º da Resolução TCU 344/2022 em detrimento do inciso V, utilizado pela AudRecursos em sua contagem de prazo prescricional.
15. O primeiro ato interruptivo após o início da contagem da prescrição quinquenal geral, hábil a deflagrar a contagem do prazo da prescrição intercorrente, restou caracterizado pelo despacho do Ministro-Relator Aroldo Cedraz, de **14/1/2009**, por meio do qual, entre outras providências, foi determinada por Sua Excelência a retenção cautelar de valores em pagamentos devidos pela Valec à CCCC no âmbito do Contrato 21/2001 (peça 1, p. 194-196, do TC 021.283/2008-1).
16. À vista da ocorrência de atos capazes de interromper o curso do prazo prescricional após 14/1/2009, a exemplo, entre outros, das instruções da então Secob-4, de 30/8/2011 (peças 19, p. 71-83, e 20, p. 1-12, do TC 021.283/2008-1) e 19/7/2012 (peça 62 do TC 021.283/2008-1); do Acórdão 2.447/2014-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz – peça 113 do TC 021.283/2008-1), prolatado na sessão de 17/9/2014, por meio do qual foi determinada a constituição da presente TCE (subitem 9.2.1 do referido acórdão); e dos demais marcos interruptivos mencionados no parágrafo 5.11 da instrução da AudRecursos



à peça 341 (p. 10-11), reitera-se que, nos termos da Resolução TCU 344/2022, **não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.**

17. Especificamente quanto à suposta ocorrência da prescrição intercorrente entre 1º/4/2009 e 19/3/2013, nos termos defendidos no 'Memorial' da CCCC (peça 344, p. 7), cabe rechaçar tal alegação.
18. Verifica-se a **não ocorrência da prescrição intercorrente**, pois houve movimentação do TC 021.283/2008-1 entre a prolação do Acórdão 593/2009-Plenário, em 1º/4/2009 (peça 2, p. 182, do TC 021.283/2008-1), e a instrução mencionada pela CCCC à peça 340, p. 10-11, de 22/3/2013 (peças 91-93 do TC 021.283/2008-1), a exemplo da interrupção da contagem do prazo prescricional ocasionada pela inserção, naqueles autos, da instrução da então Secob-4, de **30/8/2011**, às peças 19, p. 71-83, e 20, p. 1-12, do referido processo, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022.

19. O segundo tópico a ser avaliado neste parecer refere-se à **condição de colaboradora da CCCC**, considerando os acordos por ela firmados com o MPF, a AGU, a CGU e o Cade.
20. Conforme acertadamente registrado pela AudRecursos em sua instrução à peça 341 (parágrafo 7.2, p. 15 – grifos do original):

j) [...] a cláusula 5.2 do acordo de leniência apresentado pela CCCC dispõe que o Anexo I daquele Acordo de Leniência compreendia atos de **fraude a licitações**, bem como o **pagamento de vantagens indevidas a Agentes Públicos** [propina] (peça 152, p. 8), não mencionando superfaturamento, e que os termos da minuta do referido ajuste demonstram o reconhecimento somente de atos dessa natureza (peça 152, p. 3-33), razão pela qual a cláusula 18.5, reproduzida a seguir, dispôs expressamente que o referido ajuste **não conferia quitação do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à União por superfaturamento apurado pelos órgãos de fiscalização e controle competentes**, de forma que resta evidente que não se tratam das mesmas irregularidades e que o TCU deve exercer sua competência na presente TCE (peça 152, p. 30):

'18.5. A celebração do presente ACORDO DE LENIÊNCIA, quanto aos fatos descritos nos ANEXOS I e II, **não confere quitação** às PRIMEIRAS RESPONSÁVEIS COLABORADORAS e às pessoas físicas aderentes nos termos da cláusula 1.3 **do dever de ressarcir integralmente os prejuízos causados à UNIÃO e às pessoas jurídicas lesadas por eventual superfaturamento, tal como sobrepreço, que venham a ser identificados ou apurados** no regular exercício da gestão contratual, bem como **pelos órgãos de fiscalização e controle competentes**, nos termos da legislação aplicável. (original sem grifos).'

21. De fato, para que seja possível estender quaisquer benefícios de acordos que não tiveram a Corte de Contas como signatária, a exemplo daqueles que envolveram a CCCC e outros órgãos estatais (MPF, AGU, CGU e Cade), deve-se, de início, verificar o escopo dos ajustes. Caso, por hipótese, o escopo seja coincidente com aquele do processo de controle externo ou os acordos (mais amplos) abranjam os fatos avaliados na TCE, daí poder-se-ia aventar a possibilidade de acolhimento das ponderações da empresa e de outros responsáveis colaboradores, a exemplo do afastamento de sanções, desde que o acordo estivesse sendo cumprido.
22. Conforme evidenciou a transcrição anterior da Cláusula 18.5 do acordo de leniência, **as questões relacionadas ao sobrepreço e ao superfaturamento identificados no Contrato 21/2001 não estavam no escopo do mencionado ajuste**, razão pela qual não há que se falar em concessão de eventual benefício pelo TCU – afastamento de sanções, p. ex. – à empresa colaboradora, que não reconheceu o superfaturamento perante a Corte de Contas.

23. A esse respeito, destaca-se a manifestação do Subprocurador-Geral do MPTCU, Dr. Paulo Soares Bugarin, em processo no qual também foram avaliadas irregularidades praticadas pela CCCC, no caso, o **TC 004.058/2015-1** (TCE julgada pelo Acórdão 2.624/2019-Plenário – relator Ministro Benjamin Zymler, com recursos de reconsideração pendentes de apreciação):

'8. [...] Em ocasião pretérita (...), manifestei-me também sobre a **pretensa condição de colaboradora, alegada pela Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.** Ao verificar os termos dos instrumentos por ela firmados, observa-se que a empresa não reconheceu ter cometido o ilícito do superfaturamento, o que se confirma inclusive por sua postura ao longo desta TCE, em que nega a ocorrência dessa irregularidade. Por conseguinte, não há abertura para a concessão de benefícios à responsável neste processo, uma vez que inexistente qualquer colaboração quanto ao ilícito em apuração, seja perante o TCU ou junto aos órgãos celebrantes de acordos. (peça 255, p. 1, do TC 004.058/2015-1 – grifos nossos).'



24. Além disso, deve-se rememorar que os débitos imputados na presente TCE foram apurados, conforme ressaltado pela AudRecursos, por meio da atuação direta do TCU, sem suporte nos documentos disponibilizados em acordos de leniência ou instrumentos congêneres.
25. Continua válido, portanto, o raciocínio desenvolvido no parecer do MPTCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, proferido nestes autos em sua fase originária (peça 153), no qual foram por ele destacados os dois aspectos anteriormente indicados (escopo do acordo não coincidente com o desta TCE e atuação direta do TCU na apuração do débito, sem a utilização de elementos oriundos de acordos):
- ‘15. Tem se tornado recorrente no Tribunal o exame de casos em que algum responsável tenha formalizado acordo de colaboração ou leniência com o Poder Público. Nessas situações, mostra-se comum a tese defensiva do agente ao alegar sua condição de colaborador, com o intuito de evitar a imposição de sanção por meio da decisão do TCU. A adequada apreciação desse pleito, no entanto, perpassa pela **verificação do escopo dos acordos firmados** e pela observação do efetivo cumprimento de seus termos.
16. **Todo acordo possui um escopo** e quem define sua abrangência, precipuamente, é o colaborador, pois ele é o detentor das informações acerca de ilícitos cometidos e ainda não plenamente conhecidos pelos órgãos estatais persecutórios. A negociação travada entre os celebrantes, portanto, gira em torno do objeto que será detalhado durante o cumprimento do acordo. Dessa forma, as obrigações mutuamente entabuladas entre o colaborador e o órgão estatal são adstritas ao escopo delimitado nessa negociação.
17. Definem-se, assim, compromissos de detalhar os fatos ocorridos e de indicar os envolvidos, por parte do colaborador, e compromisso de não persecução ou de mitigação ou isenção de sanções, por parte do órgão estatal celebrante. Tal pacto advém e se restringe ao escopo predeterminado.
18. Embora o acordo seja encetado por apenas um ou poucos órgãos estatais, inexistente óbice para que outros entes da Administração Pública, quando do exercício de seu poder sancionatório, mitiguem ou isentem de pena o colaborador, em deferência ao trabalho desenvolvido e aos proveitos alcançados pelo Poder Público a partir da execução do acordo. Afinal, cabe reconhecer que o Estado é **uno** e que tem o dever de garantir a segurança jurídica do ato pactuado.
19. Em contraposição, espera-se que o colaborador aja cooperativamente com todas as instâncias da Administração Pública. A mera celebração de um acordo com um órgão estatal não lhe confere uma condição de colaborador universal. Requer-se que sua atitude seja compatível e contributiva em relação ao Estado como um todo.
20. A deferência dada por um órgão não celebrante deve também se restringir ao escopo do acordo, ou seja, aos fatos narrados pelo próprio colaborador no âmbito do cumprimento das obrigações assumidas. Assim, se uma ocorrência relatada pelo colaborador constitui ilícito em esferas diversas da Administração Pública, mostra-se cabível que um outro ente estatal lhe conceda benefício, caso tenha tomado conhecimento desse fato somente por meio do compartilhamento das informações por ele prestadas.
21. Por outro lado, não pode o colaborador reclamar qualquer benefício, quando do julgamento de ilícitos que não estejam abrangidos pelo escopo do acordo, ou seja, por fatos não narrados ou negados. O pacto não lhe serve de anteparo contra qualquer sanção em virtude de ocorrências que não relatou. Ao colaborador não se confere imunidade geral e irrestrita.
22. No caso concreto dos autos, a construtora Camargo Corrêa firmou acordos de colaboração e de leniência com o MPF e com o Cade. Os termos pactuados não se encontram dentre as peças processuais, mas o primeiro pode ser encontrado no TC nº 036.335/2016-9, peça 62, p. 34-46. Em função desses instrumentos, a empresa admitiu a prática de cartel em relação às licitações realizadas pela Valec, além de atos que configuram ilícitos penais como corrupção ativa e passiva.
23. **A empreiteira, entretanto, não reconhece que os preços praticados no Contrato nº 21/2001 tenham sido estabelecidos em patamares acima do mercado. Nega, portanto, o fato gerador do dano ao erário discutido nesta TCE. Essa negativa implica que a irregularidade do superfaturamento não está abrangida no escopo dos acordos por ela celebrados, seja com o MPF ou com o Cade.** Ademais, sua atitude questionadora do dano no TCU seria incompatível com o comportamento esperado de uma colaboradora.
24. De fato, em consonância com a argumentação até aqui exposta, verifica-se, nos termos do acordo de leniência firmado pela empresa com o MPF, que a proteção conferida à construtora pelas ações

colaborativas limita-se estritamente aos fatos e provas por ela fornecidos, conforme estatuído no parágrafo 1º da cláusula 5ª desse acordo (TC nº 036.335/2016-9, peça 62, p. 35):

‘Parágrafo 1º. Este **Acordo de Leniência** limita a proteção da **COLABORADORA** aos temas objeto de especificação nos anexos deste acordo e estritamente aos fatos e provas por ela fornecidos no procedimento de investigação interna a ser entregue por ocasião da assinatura deste.’ (Grifos no original.)

25. A mesma delimitação de escopo se encontra no acordo de leniência celebrado pela construtora com a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU), cuja versão pública foi recentemente juntada a estes autos pela Camargo Corrêa (peça 152, p. 6):

‘3.2. As **INSTITUIÇÕES CELEBRANTES** reconhecem que o presente Acordo de Leniência aplica-se aos fatos admitidos e descritos pelas **PRIMEIRAS RESPONSÁVEIS COLABORADORAS**, conforme os termos descritos no ANEXO I – HISTÓRICOS DOS ATOS LESIVOS E CONDUTAS ILÍCITAS. Em relação aos contratos afetados, os efeitos ficam limitados àqueles relacionados no ANEXO II – CONTRATOS AFETADOS PELAS PRÁTICAS LESIVAS, no que diz respeito à Lei nº 8.429/92, à Lei nº 8.666/93 e à Lei nº 12.846/2013 e demais normas regentes de licitações e contratos firmados com a Administração Pública Direta e Indireta.’ (Grifos no original.)

26. Dessa forma, **como o superfaturamento não está compreendido no objeto dos acordos de colaboração ou leniência, inexistente respaldo para que seja concedido à empreiteira qualquer benefício, seja no âmbito penal, seja nesta tomada de contas especial.**

IV

27. Ao propor a não aplicação da multa proporcional ao dano nesta TCE, o diretor da unidade técnica fez referência a um precedente, o Acórdão nº 2677/2018-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou a tomada de contas especial relativa a dois contratos de implantação de instalações industriais na Refinaria Abreu e Lima (Rnest) da Petrobras. Por ser relevante para o tema e por se tratar da mesma empresa responsável, acresço a esta análise o Acórdão nº 2446/2018-Plenário, mediante o qual se deliberou sobre a responsabilização da construtora Camargo Corrêa quanto a fraudes praticadas em licitações da Rnest, inclusive no certame que resultou no contrato objeto do primeiro acórdão mencionado.

28. Da leitura dos votos condutores dessas decisões, depreende-se que duas teses se mostraram determinantes como razões para a não aplicação de sanções aos agentes infratores-colaboradores. Uma delas decorre de interpretação restritiva quanto ao uso que pode ser feito pelo TCU em relação às provas compartilhadas oriundas de instâncias em que foram celebrados acordos de colaboração ou leniência. A outra advém do respeito ao microsistema de combate à corrupção.

29. Segundo a primeira dessas teses, o TCU deve se abster de aplicar sanções a agentes colaboradores em outras instâncias, caso as evidências da responsabilização apontada no processo de controle externo sejam provenientes exclusivamente do compartilhamento de provas obtido. Nesse contexto, dever-se-ia compreender ‘prova compartilhada’ como qualquer elemento probatório derivado direta ou indiretamente do compartilhamento.

30. A despeito de discordar desse posicionamento, conforme pronunciamentos que exarei nos autos daquelas decisões, verifico que tal óbice à aplicação de sanção não se configura no caso concreto desta TCE. **O superfaturamento aqui debatido não conta com nenhuma prova compartilhada, seja fornecida pela instância penal, seja pela administrativa.**

31. O sobrepreço contratual e o consequente superfaturamento já vinham sendo discutidos em auditorias empreendidas pelo TCU na Valec há mais de dez anos. O acórdão que determinou a autuação desta TCE, por exemplo, foi exarado no bojo de um processo de fiscalização iniciado em 2008, portanto muito antes da celebração de acordo de colaboração ou leniência pela Camargo Corrêa, ou mesmo da deflagração de operações policiais acerca das irregularidades. Ademais, segundo relatado pela unidade instrutora, no que se refere ao cálculo do dano ao erário, coube totalmente ao TCU arcar com as dificuldades enfrentadas para análise e levantamento dos custos de referência, enfrentando todos os questionamentos e resistência por parte da construtora, sem que se obtivesse qualquer elemento auxiliar oriundo de compartilhamento.

[...]



35. Conclui-se, portanto, que **os precedentes desta Corte de Contas acerca da não imputação de sanções a colaboradores não se aplicam no caso concreto destes autos**. Dessa forma, nada obsta a apenação da construtora Camargo Corrêa com a multa proporcional ao dano apurado nesta TCE. (peça 153, p. 2-5 – grifos nossos e do original)
26. Reforça a opinião do MPTCU transcrita no parágrafo precedente o entendimento externado pelo Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do **Acórdão 2.339/2024-Plenário**, proferido em apreciação de embargos de declaração no âmbito de TCE autuada para apuração de irregularidades nas obras de Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria do Vale do Paraíba (Revap), em São José dos Campos/SP, na qual, assim como ocorreu neste processo, foi apurado débito de forma autônoma pelo TCU, sem qualquer suporte advindo de outros órgãos administrativos, judiciais ou de controle:
- ‘A empreiteira embargante [CCCC] não foi sancionada com a multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992.
- A decisão embargada considerou que a CCCC, embora fosse colaboradora perante outras instâncias de controle, deveria ter as suas contas julgadas irregulares, bem como ser condenada solidariamente ao pagamento do débito apurado, pois os acordos de leniência não afastam as competências do Tribunal de Contas da União nem impedem a aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992. Nesse sentido, seria ilegal qualquer previsão em acordos de leniência ou de colaboração premiada que impedisse o TCU de cobrar débito ou aplicar as sanções de sua competência.
- Nesse sentido, trecho do parecer do Ministério Público de Contas aduziu que se tornou recorrente a tese defensiva do agente ao alegar sua condição de colaborador, com o intuito de evitar a imposição de sanção por meio da decisão do TCU. A adequada apreciação desse pleito, no entanto, perpassa pela verificação do escopo dos acordos firmados e pela observação do efetivo cumprimento de seus termos.
- Todo acordo possui um escopo e quem define sua abrangência, precipuamente, é o colaborador, pois ele é o detentor das informações acerca de ilícitos cometidos e ainda não plenamente conhecidos pelos órgãos estatais persecutórios. A negociação travada entre os celebrantes, portanto, gira em torno do objeto que será detalhado durante o cumprimento do acordo. Dessa forma, as obrigações mutuamente entabuladas entre o colaborador e o órgão estatal são adstritas ao escopo delimitado nessa negociação. **Não existe uma imunidade geral e irrestrita dos colaboradores.**
- Observe que, **no acordo de leniência da CCCC, não houve o reconhecimento do superfaturamento no instrumento contratual ora em análise ou nos seus aditivos**, de forma que, em tese, não haveria respaldo para que lhes fosse concedido qualquer benefício nesta tomada de contas especial.
- Também é improcedente a afirmação de que a embargante já indenizou os efeitos do cartel em questão em seu acordo de leniência, mediante estimativa de prejuízo mais conservadora em relação ao estudo econométrico. Ora, a embargante nem sequer apresentou os valores das indenizações conveniadas no seu acordo de leniência segmentados por cada um dos contratos em que admitiu o ilícito, tornando-se impossível aferir a veracidade de tal argumento. O que se sabe até o momento é que o conjunto de condenações já impostas à CCCC em processos do TCU relacionados com a Operação Lava Jato em muito supera a quantia a ser paga pela empresa no bojo do seu acordo de leniência.
- Nesse sentido, no voto condutor da decisão embargada, reproduzi a tabela constante do voto condutor do Acórdão 1568/2020-TCU-Plenário, em que se aprofundou o estudo econométrico. Tal tabela contém os valores individuais do dano a ser restituído por empresa, sem a distribuição dos valores entre os integrantes do consórcio, no caso de atuação consorciada, demonstrando que o dano atualizado de responsabilidade da CCCC seria de R\$ 1.950,84 milhões, parcela que não abrange os débitos oriundos de superfaturamento por preços excessivos ou por aditamentos irregulares.
- Por tais fundamentos, **no âmbito do Acórdão 1822/2020-TCU-Plenário, a Camargo Corrêa foi condenada ao pagamento do débito apurado e, também, foi sancionada com a multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992, em virtude de superfaturamento apurado nas obras da Ferrovia Norte-Sul, em Goiás. Naquele caso, a apuração do dano e a responsabilização da construtora ocorreu de forma autônoma pelo TCU.**
- Ainda que a CCCC tenha reconhecido a ocorrência de ilícitos diversos no ajuste em análise, tais como o pagamento de vantagens indevidas a agentes da Petrobras ou a cartelização em licitações da estatal, não admitiram a existência de superfaturamento do contrato ou no seu 15º termo de aditamento. Assim, embora não possam os colaboradores reclamar qualquer benefício quando do julgamento de



ilícitos que não estejam abrangidos pelo escopo do acordo, ou seja, por fatos não narrados ou negados, deve ser reconhecido que o aspecto subjetivo da irregularidade, que ensejou a responsabilização dos ex-administradores da CCCC, derivou, de forma direta ou indireta, de elementos de prova diversos compartilhados pela justiça, entre os quais se inserem as declarações de depoimentos dos próprios responsáveis.

Assim, o TCU se absteve de aplicar sanções a agentes colaboradores em outras instâncias, pois as evidências da responsabilização apontadas no processo de controle externo foram em parte provenientes do compartilhamento de provas obtido. Por um dever de uniformidade e coerência na atuação estatal, portanto, deveria o Tribunal reputar suficiente a pena ou medida substitutiva aplicada na esfera penal e prescindir de exercer seu poder sancionatório, uma vez que o colaborador já teria se submetido às sanções acordadas e aplicadas na outra instância.

(grifos nossos)'

27. De modo distinto da possibilidade de mitigação na aplicação de sanções pelo órgão de controle externo, nos termos ressalvados nos dois parágrafos finais do voto parcialmente transcrito acima, não houve, no caso sob exame, sequer aproveitamento em parte de elementos oriundos de acordos externos ao TCU, o que reforça a conclusão de que não há razões para serem concedidos, nestes autos, quaisquer benefícios à CCCC sob a condição de colaboradora 'universal' com o Poder Público.

28. Assim, quanto ao segundo tópico de análise, conclui-se, à vista do raciocínio apresentado, que não há motivos para ser reduzida a sanção aplicada à CCCC por meio do Acórdão 1.822/2020-Plenário, apenas em face de acordos de leniência ou instrumentos congêneres.

29. O terceiro e último tópico de análise a ser enfrentado refere-se ao pedido da CCCC de **constituição de grupo de trabalho com a unidade técnica do TCU**, a fim de se aprofundar na análise do débito, ou, alternativamente, de elaboração de perícia ou de promoção de auditoria independente sobre o objeto do processo.

30. Nenhuma das hipóteses que visam o 'aprofundamento' na análise do débito, sugeridas pela CCCC, é prevista na Lei 8.443/1992, no Regimento Interno/TCU ou em qualquer outra norma que discipline a processualística da Corte de Contas, razão pela qual **o pedido deve ser indeferido**.

31. Deve-se lembrar que pedido similar foi apresentado ao Tribunal pela CCCC na fase originária de julgamento desta TCE, tendo sido negado no âmbito do voto condutor da deliberação recorrida, conforme se depreende do seguinte excerto do pronunciamento do Ministro Benjamin Zymler na ocasião: '25. No que tange ao pedido da empresa para formação de grupo de trabalho, considero que a situação ora em exame tenha relevantes diferenças em relação ao caso do Metrô de Salvador, apreciado pelo Acórdão 2.861/2018-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), em que a Secretaria deste Tribunal enfrentou relevantes dificuldades para examinar o orçamento contratado, tendo em vista a deficiência no detalhamento daquela planilha contratual.

26. Ocorre que os técnicos desta Corte de Contas não têm enfrentado problema semelhante nas análises dos diversos contratos da Ferrovia Norte-Sul, que são auditados desde 2008 pelo TCU. Assim, cabe indeferir tal solicitação, por entender que pouco acrescentaria ao exame do caso em análise, bem como por considerar que, ao longo dos mais de 11 anos desde que a fiscalização inicial do TCU foi realizada nas obras da Ferrovia Norte-Sul em Goiás, a empresa teve diversas oportunidades para exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa nas etapas processuais anteriores.

(peça 155, p. 8 – grifos nossos)'

32. Já quanto ao pedido alternativo da CCCC (consideração de eventual parecer decorrente de perícia externa ou auditoria independente), prescinde a autorização da Corte de Contas, cabendo à responsável avaliar os elementos de defesa a serem apresentados no curso da instrução do processo, em observância da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno/TCU.

33. Ante o exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU reitera sua concordância com a proposta da AudRecursos (peças 341-343), com o acréscimo de que seja indeferido o pedido da empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. para constituição de grupo de trabalho com unidade técnica do Tribunal para análise do débito."

VOTO

Examinam-se os recursos de reconsideração interpostos por Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CCCC), em face do **Acórdão 1822/2020-Plenário** (peça 154), relatado pelo Ministro Benjamin Zymler.

2. O presente processo é uma tomada de contas especial instaurada a partir do Acórdão 2447/2014–Plenário, que apreciou relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2008, tendo por objeto de controle as obras de construção da **Ferrovía Norte-Sul (FNS)**, no Estado de Goiás.
3. Apurou-se, no caso, superfaturamento no **Contrato 21/2001**, celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e a empresa Camargo Corrêa S.A., cujo objeto consistiu na execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviárias no trecho compreendido entre o km 0,0 e o km 40,1 da FNS, localizado entre os municípios de Campo Limpo/GO e Ouro Verde/GO, referentes à Concorrência 4/2001.
4. O contrato original foi firmado em 2001 no valor de R\$ 88.150.722,14 (preços de julho/2001) e, após 17 termos aditivos, teve seu valor majorado para R\$ 110.135.892,30, dos quais R\$ 109.548.193,20 foram efetivamente pagos (valores históricos). O último montante apontado para o sobrepreço global, após diversas avaliações, foi de R\$ 26.06.944,13, a preços iniciais, valor que, ao considerar os reajustes contratuais concedidos à contratada, corresponde a R\$ 46.664.539,62 (peça 155).
5. Após a regular instrução do feito, foram promovidas as citações e as respectivas análises de mérito pela unidade técnica, as quais contaram com concordância parcial do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Com base no voto condutor do Ministro Relator *a quo*, o Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 1822/2020-Plenário, condenando os responsáveis ao pagamento de débitos e multas, discriminados na tabela a seguir.

Nome	Cargo/Função	Conduta	Débito Nominal (milhões de R\$)	Multa (milhões de R\$)
Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida	Gestor da Valec	Aprovação de proposta com sobrepreço	46,66	-
Renato Luiz de Oliveira Lustosa	Superintendente de Construção da Valec	Aprovação de proposta com sobrepreço	46,66	-
Carlos Miguel Pires	Gestor da Valec	Aprovação de proposta com sobrepreço	46,66	-
Ulisses Assad	Diretor de Engenharia da Valec	Recebimento de vantagem indevida e omissão	41,90	5,80
José Francisco das Neves	Diretor-Presidente da Valec	Recebimento de vantagem indevida	42,68	5,95
João Ricardo Auler	Diretor da Camargo Corrêa S.A.	Pagamento de vantagem indevida e conluio	46,66	-

Nome	Cargo/Função	Conduta	Débito Nominal (milhões de R\$)	Multa (milhões de R\$)
Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	Contratada da Valec	Benefício de atos de corrupção e conluio	46,66	18,00

6. Com fundamento no entendimento prevalecente no TCU àquela época, reconheceu-se a prescrição da pretensão punitiva (relativa à aplicação de multa) para os três responsáveis da Valec pela aprovação da proposta comercial da CCCC, tendo em vista que o ato irregular ocorreu em 24/8/2001 e a deliberação que determinou a citação – Acórdão 1.831/2017-Plenário – foi prolatada em 23/8/2017, havendo superado o prazo de prescrição decenal previsto no Código Civil (Acórdão 1441/2016-Plenário).
7. Independentemente disso, a condenação dos responsáveis foi corroborada por denúncia ofertada pelo Ministério Público Federal em Goiás e pelos termos e anexos dos acordos de colaboração celebrados por dirigentes da Camargo Corrêa (peça 41-55).
8. No caso de João Ricardo Auler, não lhe foi aplicada multa e pena de inabilitação, haja vista que sua responsabilização somente foi possível a partir do uso das provas fornecidas no âmbito de seu acordo de colaboração premiada. Já para a Camargo Corrêa, reputou-se que não haveria identidade entre os ilícitos reconhecidos pela empresa em seus acordos de colaboração e o objeto desta TCE.
9. Quanto ao débito, as razões deduzidas na decisão foram de que a responsabilização da Camargo Corrêa e de João Ricardo Auler seriam cabíveis, pois, além de não haverem reconhecido e colaborado para apontar e apurar o superfaturamento, os acordos celebrados não afastam a competência do TCU para aplicar sanções e cobrar ressarcimento. Como o superfaturamento do contrato da Ferrovia Norte-Sul não teria sido incluído nos acordos e os responsáveis não colaboraram com o processo no TCU, não caberiam benefícios a eles ou restrições à atuação desta Corte de Contas.
10. Ademais, aplicou-se aos senhores José Francisco das Neves e Ulisses Assad a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, em razão da gravidade das infrações cometidas.
11. Ainda, determinou-se à Valec que, com o auxílio da Advocacia-Geral da União (AGU), adotasse as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992.
12. Em face da decisão condenatória, João Ricardo Auler e a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. opuseram embargos de declaração, que foram apreciados por meio do Acórdão 2002/2020-Plenário. Naquela oportunidade, os embargos da empresa foram rejeitados, enquanto os de João Ricardo Auler foram parcialmente acolhidos, exclusivamente para fins de esclarecimento, sem efeitos infringentes.
13. Posteriormente, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida também opôs embargos contra a decisão condenatória, que foram igualmente rejeitados, conforme o Acórdão 1417/2021-Plenário.

14. Na fase atual do processo, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e a empresa CCCC interpuseram recursos de reconsideração contra o referido acórdão (peças 203, 245 e 249).
15. Ao efetuar a primeira análise dos recursos, a então Secretaria de Recursos (Serur), atualmente denominada Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), entendeu ser necessária a adoção de medidas saneadoras, propondo: a) a realização de diligência à CCCC para a apresentação de documentos e notas fiscais comprobatórias de suas alegações; e b) o encaminhamento dos autos à então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia), hoje Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), para a devida análise técnica (peça 312).
16. Na sequência, a empresa CCCC juntou aos autos estudo técnico de sua autoria. Por meio de Despacho constante da peça 317, acolhi as propostas formuladas pela AudRecursos e adicionei orientação para que a AudPortoFerrovia examinasse também o conteúdo técnico do referido estudo.
17. A unidade especializada em ferrovias, então, analisou os aspectos técnicos pertinentes e concluiu pelo acolhimento parcial das razões recursais apresentadas pela CCCC, com a consequente redução pontual do valor do superfaturamento, inicialmente apurado em R\$ 26.406.944,13, para R\$ 25.511.703,12 (peça 336) – diferença de R\$ 895.241,01 ou 3,39%.
18. Posteriormente, a empreiteira apresentou razões complementares, constantes da peça 340.
19. A **AudRecursos** acolheu o exame técnico realizado pela AudPortoFerrovia e, ao final da instrução constante da peça 341, concluiu pelo conhecimento dos recursos de reconsideração e, no mérito, propôs: a) o não provimento dos recursos interpostos por Carlos Miguel Pires e João Ricardo Auler; e b) o provimento parcial do recurso da empresa CCCC, com a singela redução do débito imputado a todos os responsáveis, e reflexo proporcional na aplicação das respectivas multas.
20. O **Ministério Público junto ao TCU**, por meio de parecer subscrito pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou concordância com as conclusões da AudRecursos. Adicionalmente, examinou os memoriais apresentados pela CCCC (peça 344), tendo rejeitado os argumentos neles contidos (peça 345).

21. Inicialmente, ratifico os despachos constantes das peças 207 e 260, por meio do qual foram conhecidos os recursos de reconsideração ora examinados, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.
22. No mérito, **acompanho em maior parte os pareceres** da AudPortoFerrovia, da AudRecursos e do MPTCU que antecederam esta deliberação, adotando como razões de decidir os fundamentos neles expendidos, ressalvadas as matérias sobre as quais apresentarei expressa divergência neste voto, conforme as considerações complementares que passo a expor.

23. Início pela análise da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória remanescentes, por se tratar de matéria prejudicial ao mérito, a ser examinada de ofício pelo julgador. Ainda assim, registre-se que tanto João Ricardo Auler quanto a empresa Camargo Corrêa suscitaram argumentos específicos sobre o tema, alegando que o prazo prescricional de cinco anos teria sido superado entre a data da última medição do Contrato 21/2001, o qual conteria sobrepreço (2/1/2012 – peça 38), e o Acórdão 1.831/2017-Plenário, que determinou a citação dos responsáveis (23/8/2017 – peça 70).
24. Cumpre, de início, realizar um reparo à análise do marco inicial da contagem prescricional adotada pela unidade técnica (AudRecursos), que considerou como termo inicial a data de 2/1/2012 – data em que teria cessado a irregularidade continuada relativa aos pagamentos superfaturados.
25. A jurisprudência consolidada no âmbito deste Tribunal de Contas aponta que o marco inicial da prescrição deve corresponder à primeira das hipóteses possíveis previstas no art. 4º da Resolução TCU 344/2022 (entre outros, Acórdãos 620/2024-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer, e 2.643/2022-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman).
26. Nesse sentido, o **termo inicial** do prazo prescricional deve ser fixado na data do efetivo conhecimento da irregularidade, que se deu em **22/10/2008**, ocasião em que foi elaborado o relatório de auditoria no âmbito do Fiscobras 2008, constante do TC 021.283/2008-1.
27. Destarte, o início das apurações das irregularidades discutidas nesta TCE ocorreu nos autos daquele TC 021.283/2008-1, a partir do qual devem ser observados os primeiros marcos interruptivos. No bojo daquele processo de auditoria foram praticados diversos atos apuratórios diretamente relacionados ao superfaturamento do Contrato 21/2001, os quais são aptos a interromper a contagem do prazo prescricional, nos termos dos arts. 4º, inciso II, e 6º da Resolução TCU 344/2022.
28. Com vistas a sistematizar essa constatação, apresento a seguir, em tabela, alguns marcos apuratórios identificados de forma não exaustiva, mas que, em conjunto com aqueles já destacados pela unidade instrutora, permitem concluir pela não ocorrência da prescrição.

Data	Documento	Conteúdo	Peça
22/10/2008	Relatório de Fiscalização	Identificação de sobrepreço no Contrato 21/2001	peça 1, p. 131-158, TC 021.283/2008-1
30/08/2011	Instrução da unidade técnica	Análise de oitivas e audiências	peça 20, p. 11-12, TC 021.283/2008-1
19/07/2012	Instrução da unidade técnica	Exame de novos elementos apresentados pela CCCC	peça 62, TC 021.283/2008-1
17/09/2014	Acórdão 2447/2014-Plenário	Determinação de constituição desta TCE	-
23/08/2017	Acórdão 1.831/2017-Plenário	Determinação das citações	-
15/07/2020	Acórdão 1.822/2020-Plenário	Decisão condenatória	-

29. Diante do exposto, concluo que **não houve consumação da prescrição** da pretensão ressarcitória ou punitiva do TCU, uma vez que o curso dos prazos prescricionais – tanto principal quanto intercorrente – foi validamente interrompido por atos processuais praticados em períodos inferiores aos limites legais estabelecidos.
30. Com o processo já incluído em pauta, a empresa CCCC apresentou petição (peça 359) alegando que recentes decisões do Supremo Tribunal Federal indicariam a possibilidade de apenas um marco interruptivo possível da prescrição.
31. Embora esta Corte busque alinhar sua jurisprudência à do STF, não há, até o momento, entendimento pacificado da Suprema Corte sobre o tema. Até recentemente, a 1ª Turma do STF admitia múltiplos marcos interruptivos, inclusive de mesma natureza, entendimento compatível com a Resolução TCU 344/2022.
32. Não desconheço que a 1ª Turma do STF proferiu decisões nos MS 39.894, 40.054 e 40.007, sinalizando possível mudança de entendimento. Ainda assim, especialmente no MS 40.007, não se afirmou expressamente a adoção da tese da unicidade da interrupção. Ao contrário, subentende-se que a decisão admite que o prazo prescricional pode ser reiniciado por causas de natureza distinta.
33. Diante disso, não se pode afirmar que essas decisões configurem jurisprudência consolidada do STF sobre o tema e tampouco há elementos que permitam ratificar a tese da unicidade dos marcos interruptivos aplicada ao TCU, com base na Resolução 344/2022.

+

Recurso de Reconsideração da Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.

34. A empresa foi responsabilizada por se beneficiar de atos de corrupção e de conluio no âmbito da Concorrência 4/2001 e da execução do Contrato 21/2001, os quais teriam resultado no superfaturamento apontado.
35. Em sua defesa, apresentou extensa e reiterada argumentação jurídica e técnica com o objetivo de afastar sua responsabilização.
36. Preliminarmente, alegou a existência de títulos executivos válidos e eficazes que abrangeriam os mesmos fatos objeto da presente TCE, sendo eles: (i) o termo de compromisso de cessação de prática firmado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade); (ii) o acordo de leniência celebrado com o Ministério Público Federal (MPF); e (iii) o acordo de leniência firmado com a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU), conforme peça 152.
37. Sustentou que tais instrumentos possuem força executiva própria, nos termos do art. 515, inciso III, do Código de Processo Civil, afastando, assim, a necessidade de atuação do TCU para a constituição de novo título executivo extrajudicial com base nos mesmos fatos, sob pena de violação ao princípio do *non bis in idem*.
38. Em reforço a essa tese, a empresa transcreveu decisões judiciais que reconhecem a eficácia e o alcance dos acordos firmados, citando, entre outros, o Agravo de Instrumento 0025180-57.2017.4.01.0000/GO, do TRF da 1ª Região, e a Reclamação 39.497, do STF, na qual o Ministro Ricardo Lewandowski teria consignado o entendimento de que, havendo ação de ressarcimento fundada em título executivo judicial, não subsiste interesse processual na instauração de TCE sobre os mesmos fatos.

39. Paralelamente, a empresa reiterou pedido de formação de grupo de trabalho conjunto com a unidade técnica do TCU, com o objetivo de reavaliar os critérios utilizados na quantificação do débito. Alternativamente, pleiteou a admissão de prova pericial externa e independente. Alegou que o parecer técnico produzido por profissional por ela contratada (peça 145) teria sido desconsiderado pela área técnica desta Corte.
40. A CCCC também contestou a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, argumentando que os mesmos fatos já estariam abrangidos pelos acordos firmados com o Cade, MPF, CGU e AGU. Ressaltou que o montante pactuado a título de ressarcimento no âmbito desses instrumentos – da ordem de R\$ 905,9 milhões – já contemplaria integralmente os danos associados ao Contrato 21/2001.
41. Ademais, pleiteou o reconhecimento de benefício de ordem, de modo que eventuais valores remanescentes sejam exigidos, prioritariamente, dos responsáveis não colaboradores. Requereu também o abatimento dos valores já pagos em decorrência dos referidos acordos, bem como a exclusão da incidência de juros de mora, em virtude de sua conduta colaborativa. Adicionalmente, postulou o sobrestamento do presente processo até que seja devidamente analisado o alcance dos acordos de leniência celebrados.
42. Em relação à imputação de débito, a empresa formulou diversas contestações à metodologia empregada pelo TCU na quantificação do superfaturamento. Inicialmente, questionou a adequação da utilização do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro-2) como referencial técnico, considerando as especificidades da obra ferroviária e a inexistência de obrigatoriedade legal de seu uso à época da contratação.
43. Quanto ao BDI adotado pela unidade técnica como referencial, fixado em 23,90%, a CCCC defendeu o acréscimo para 30,90%. Argumentou, ainda, que a base de dados utilizada (Sicro-2 de 2004) não correspondia à data-base contratual, que remonta a julho de 2001, gerando distorções na apuração do débito.
44. Sustentou que a avaliação do orçamento deveria considerar os preços de mercado vigentes à época da execução dos serviços, e não os vigentes na data de celebração do contrato, especialmente diante da longa duração da execução contratual, que se estendeu por quase uma década.
45. Com base em estudos técnicos elaborados por consultoria especializada (peças 315 e 316), impugnou os preços unitários referenciais utilizados na apuração do débito em diversos itens da planilha de medição, abrangendo serviços como escavação, transporte de materiais, lançamento de trilhos, dormentes, armações, concretos e soldas aluminotérmicas. Para cada item, apresentou justificativas técnicas e cálculos próprios, apontando inconsistências como arredondamentos indevidos, data-base inadequada, ausência de BDI, e desconsideração de custos com paralisações por chuvas e feriados locais.

46. Começo o exame das alegações apresentadas pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CCCC) tratando inicialmente de sua condição de colaboradora e dos efeitos que os acordos por ela celebrados poderiam produzir no âmbito desta Tomada de Contas Especial (TCE).

47. Conforme bem delineado no parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 153), no caso concreto, a CCCC reconheceu, nos acordos celebrados com o Ministério Público Federal (MPF) e com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a prática de cartel e de atos de corrupção em procedimentos licitatórios promovidos pela Valec, inclusive no que deu origem ao Contrato 21/2001.
48. Contudo, **em nenhum momento neste processo ou nos acordos celebrados, a empresa admitiu a ocorrência de superfaturamento no Contrato 21/2001, tampouco reconheceu que os preços nele praticados estiveram acima dos valores de mercado.** Ao contrário, a empresa impugnou reiteradamente a imputação de débito nesta TCE:

*“22. No caso concreto dos autos, a construtora Camargo Corrêa firmou acordos de colaboração e de leniência com o MPF e com o Cade. Os termos pactuados não se encontram dentre as peças processuais, mas o primeiro pode ser encontrado no TC 036.335/2016-9, peça 62, p. 34-46. Em função desses instrumentos, a empresa **admitiu a prática de cartel** em relação às licitações realizadas pela Valec, além de atos que configuram ilícitos penais como corrupção ativa e passiva.*

*23. A empreiteira, entretanto, não reconhece que os preços praticados no Contrato 21/2001 tenham sido estabelecidos em patamares acima do mercado. Nega, portanto, o fato gerador do dano ao erário discutido nesta TCE. Essa negativa implica que **a irregularidade do superfaturamento não está abrangida no escopo dos acordos por ela celebrados**, seja com o MPF ou com o Cade. Ademais, sua atitude questionadora do dano no TCU seria incompatível com o comportamento esperado de uma colaboradora.” (MPTCU, peça 153).*

49. Com base nesse entendimento, tanto a AudRecursos quanto o MPTCU manifestaram-se favoravelmente à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à empresa Camargo Corrêa.
50. Não obstante a pertinência dos argumentos apresentados pelas instâncias instrutivas desta Corte, entendo que **não se mostra adequada a aplicação da pena de multa neste caso**, pelos fundamentos que passo a expor.
51. A atuação do TCU em matéria de acordos de leniência passou por significativa evolução normativa e institucional, sobretudo em período posterior ao julgamento do acórdão ora recorrido, proferido em 2020.
52. Um marco relevante dessa trajetória foi o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), firmado justamente em 2020 entre o TCU, CGU, AGU, MPF e MJSP, sob supervisão do Supremo Tribunal Federal (STF). O pacto visou aprimorar a atuação coordenada no combate à corrupção, especialmente no tocante à delimitação do dano e à troca de informações entre os órgãos signatários.
53. Como desdobramento, a normatização interna do TCU foi recentemente reformulada por meio da Instrução Normativa 95/2024, que alinha os procedimentos desta Corte aos termos do ACT. Destacam-se, nesse contexto, os seguintes dispositivos:

*“Art. 24. Após a celebração do acordo de leniência entre a CGU/AGU e a empresa colaboradora, o TCU poderá utilizar os elementos que com ele forem compartilhados para promover, no âmbito de suas competências, as ações necessárias **à responsabilização de terceiros**, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.*

*Art. 25. Nas ações de controle abrangendo atos e irregularidades incluídas no escopo do acordo de leniência, o Tribunal **poderá compensar ou abater multas pagas** em função de condutas tipificadas em mais de uma legislação, desde que envolvam exatamente as mesmas irregularidades tratadas no processo do TCU.*

Parágrafo único. A compensação ou abatimento de que trata o caput depende da comprovação, por parte da pessoa jurídica arrolada, de que há identidade de fatos entre o motivo da condenação em outra instância e o processo em curso no TCU, bem como do pagamento da sanção.”

54. Observa-se, assim, que a Instrução Normativa limita a utilização dos elementos dos acordos de leniência à investigação de terceiros, ao passo que o art. 25 possibilita o abatimento de multas já pagas.
55. É certo que, segundo os autos, o superfaturamento apurado no Contrato 21/2001 não integra formalmente o escopo dos acordos celebrados pela CCCC. Não obstante, é inegável que as informações contidas nesses instrumentos contribuíram para a formação de convicção acerca dos ilícitos ora discutidos.
56. Alguns elementos confirmam essa afirmação. A citação dirigida à Camargo Corrêa, por exemplo, faz referência à conduta de “se beneficiar de atos de corrupção e de conluio no âmbito da Concorrência 4/2001 e do Contrato 21/2001 que resultaram em superfaturamento” (peça 61, p. 16). Ademais, no voto condutor da deliberação recorrida, consta que a responsabilização dos ex-dirigentes da Valec se apoiou na denúncia do Ministério Público Federal em Goiás (peça 41) e nos termos e anexos dos acordos de colaboração (peças 42 a 55) firmados por dirigentes da Camargo Corrêa.
57. Em razão dessa vinculação, deixou-se de aplicar multa a João Ricardo Auler, ante a inadequação de se sancionar colaborador por infrações conhecidas unicamente em virtude de seu próprio relato.
58. Com efeito, entendo aplicável ao caso em exame a análise realizada pelo Ministro Benjamin Zymler no âmbito do mais recente Acórdão 1.866/2024-Plenário, relativo à TCE das obras da Refinaria do Vale do Paraíba (Revap), também envolvendo a CCCC. O voto condutor dessa decisão é elucidativo quanto à aplicação da penalidade de multa a colaboradores:

*“Assim, embora não possam os colaboradores reclamar qualquer benefício quando do julgamento de ilícitos que não estejam abrangidos pelo escopo do acordo, ou seja, por fatos não narrados ou negados, deve ser reconhecido que o **aspecto subjetivo da irregularidade**, que ensejou a responsabilização dos ex-administradores da CCCC, derivou, **de forma direta ou indireta**, de elementos de prova diversos compartilhados pela Justiça, dentre os quais se inserem as declarações de depoimentos dos próprios responsáveis.*

Nos Acórdãos Plenários 2.677/2018 e 2.446/2018, de minha relatoria, o TCU deixou de sancionar os responsáveis colaboradores com outras instâncias.

*Da leitura dos votos condutores dessas decisões, depreende-se que duas teses se mostraram determinantes como razões para a **não aplicação de sanções aos agentes infratores-colaboradores**. Uma delas decorre de interpretação restritiva quanto ao uso que pode ser feito pelo TCU em relação às provas compartilhadas oriundas de instâncias em que foram celebrados acordos de colaboração ou leniência. A outra advém do **respeito ao microsistema de combate à corrupção**.*

Segundo a primeira dessas teses, o TCU deve se abster de aplicar sanções a agentes colaboradores em outras instâncias, caso as evidências da responsabilização apontada no processo de controle externo sejam provenientes exclusivamente do compartilhamento de provas obtido. Nesse contexto, dever-se-ia compreender “prova compartilhada” como qualquer elemento probatório derivado direta ou indiretamente do compartilhamento.

*Pela segunda tese, defende-se um dever de **uniformidade e coerência na atuação estatal**, quando o órgão de persecução penal exerce de forma **mitigada seu poder sancionatório** e as provas produzidas são relevantes para o deslinde de crimes complexos e de grande proporção e subsidia a atuação posterior de outro órgão*

de controle, como o TCU. Em deferência ao acordo e **em respeito ao microssistema de combate à corrupção**, portanto, deveria o Tribunal reputar suficiente a pena ou medida substitutiva aplicada na esfera penal e **prescindir de exercer seu poder sancionatório**, uma vez que o colaborador já teria se sujeitado às sanções acordadas e aplicadas na outra instância.”

59. Assim, naquele precedente, o TCU decidiu pela não aplicação de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos colaboradores, embora mantida a condenação ao ressarcimento e o julgamento pela irregularidade das contas.
60. Corroboro esse entendimento, especialmente diante do ACT e da Instrução Normativa 95/2024. Em nome da coerência institucional no combate à corrupção, entendo que, quando provas oriundas de colaboração premiada forem relevantes e subsidiarem, ainda que de forma indireta, a atuação desta Corte, deve-se evitar a imposição de sanções adicionais aos colaboradores.
61. Com base nessa premissa, considero que **provas derivadas – mesmo que indiretamente – de acordos firmados com o MPF ou outros órgãos não devem fundamentar a imposição de multa ou outras penalidades administrativas pelo TCU, em deferência aos compromissos assumidos pelo Estado.**
62. Assim, acolho os argumentos da recorrente para afastar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
63. Ressalto, no entanto, que tal exclusão não exime a empresa do dever de ressarcir os prejuízos apurados, nos termos do art. 16, §3º, da Lei Anticorrupção, nem impede o julgamento pela irregularidade das contas.
64. Conforme afirmado no Acórdão 1.866/2024-Plenário, a celebração de acordos de colaboração ou leniência com outros órgãos de controle não afasta, por si só, a competência do TCU de imputar débitos:

*“Tenho defendido o entendimento de que tanto os acordos de leniência quanto os acordos de colaboração premiada não afastam as competências do Tribunal de Contas da União nem impedem a aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992. Nesse sentido, seria ilegal qualquer previsão em acordos de leniência ou de colaboração premiada que impedisse o TCU de **cobrar débito** ou aplicar as sanções de sua competência.”* (Acórdão 1.866/2024-Plenário).

65. Portanto, a colaboração premiada não impede a responsabilização patrimonial dos agentes perante esta Corte, sobretudo quando, como neste caso, os respectivos acordos **não incluem o reconhecimento do superfaturamento ora examinado**. Tais acordos, por sua natureza, restringem-se ao âmbito penal e não exoneram o colaborador das obrigações civis e administrativas decorrentes de sua conduta.
66. Nos termos da jurisprudência consolidada, os efeitos dos acordos firmados não podem ser estendidos a fatos não confessados ou expressamente negados. No caso concreto, como o superfaturamento do Contrato 21/2001 não foi objeto dos acordos, não há fundamento para concessão de benefícios quanto ao débito.
67. Importa destacar que, para o cálculo do superfaturamento, **não houve aproveitamento direto de provas** oriundas de acordos com outras autoridades. As evidências foram produzidas de forma autônoma por esta Corte. Alegações de eventual duplicidade de cobrança poderão ser analisadas em fase de execução judicial, desde que demonstrada a identidade de fatos e valores.
68. Ademais, observo que tramita no Supremo Tribunal Federal a ADPF 1.051/DF, na qual diversas empreiteiras – incluindo a CCCC – questionam os termos de seus

acordos de leniência e pleiteiam inclusive a revisão de valores pactuados, o que evidencia certa instabilidade jurídica quanto à eficácia desses instrumentos.

69. Diante disso, e conforme as análises da AudRecursos e do MPTCU, não merece acolhida o pedido de sobrestamento deste processo.
70. Da mesma forma, devem ser indeferidos os pedidos de constituição de grupo de trabalho conjunto com o TCU, realização de perícia externa e concessão de benefícios financeiros no pagamento do débito, por ausência de amparo legal ou regimental.
71. Importa recordar que solicitação semelhante já fora rejeitada no julgamento original desta TCE, ocasião em que o Ministro Benjamin Zymler destacou a inexistência de dificuldades técnicas na análise do Contrato 21/2001, bem como as amplas oportunidades concedidas à empresa para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Ademais, os pareceres técnicos apresentados pela CCCC foram devidamente examinados pela unidade instrutora e contribuíram para a redução do débito inicialmente apurado.
72. Prossigo, a seguir, com a análise do cálculo do superfaturamento.
73. Todos os vários e complexos pleitos e pareceres técnicos apresentados pela empresa Camargo Corrêa S.A. foram detidamente analisados ao longo deste processo e, mais recentemente, pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), conforme consignado na peça 336. As conclusões ali expostas foram integralmente endossadas pela AudRecursos e pelo MPTCU. De igual modo, entendo que o exame realizado pela unidade técnica foi adequado, suficiente e compatível com os parâmetros metodológicos historicamente adotados por esta Corte. Destaco e complemento, a seguir, as principais matérias tratadas na instrução.
74. Os pleitos da CCCC abrangem temas como: (i) a utilização do Sicro-2 como referencial de preços; (ii) a taxa de bonificação e despesas indiretas (BDI); (iii) a definição da data-base dos preços referenciais; (iv) as alegações sobre sazonalidade climática; (v) os preços unitários de diversos itens; e (vi) a revisão do número de casas decimais e da acurácia numérica nas composições de preços.
75. No que se refere à adoção do Sicro-2 como parâmetro para os preços de referência utilizados na auditoria, a CCCC sustenta que o sistema não era de adoção obrigatória para obras ferroviárias à época da contratação (julho de 2001).
76. Não obstante, a aplicação do Sicro como paradigma para definição de preços unitários em obras ferroviárias está pacificada nesta Corte de Contas há anos, mesmo para licitações e contratos firmados em datas pretéritas. Tal entendimento está consubstanciado em diversos julgados, como o Acórdão 1.884/2014-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, e os Acórdãos 2.843/2008, 462/2010, 1.922/2011 e 1.923/2011-Plenário, todos relatados pelo Ministro Valmir Campelo. O excerto a seguir sintetiza esse entendimento:

“Sobre a validade das composições de custos do Sicro para balizar as obras ferroviárias, o próprio Dnit expôs, formalmente, que é viável a utilização do Sicro, com adoção integral dos preceitos, critérios e métodos constantes no Manual de Custos Rodoviários, para serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes e especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal e demais serviços de infraestrutura ferroviária. Esse entendimento, aliás, já fora acolhido pelo Plenário nos Acórdãos 2.843/2008 e 462/2010.” (Acórdão 1922/2011-Plenário).

77. Assim, os preços de referência do Sicro foram utilizados em todas as auditorias do TCU nos diversos lotes da FNS.
78. A utilização do Sicro como referência de preços pelo TCU para a fiscalização deste contrato está amparada nos princípios que regem a Administração Pública e figura dentro dos contornos de aferição da legalidade e da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, *caput*, da Constituição Federal (Acórdão 454/2014-Plenário, relator: Ministro Augusto Sherman).
79. Ainda que as leis de diretrizes orçamentárias só tenham passado a prever a observância de limites de preços com base nesses sistemas de referência a partir de 2003 e 2004, sua aplicação em auditorias de contratos anteriores encontra respaldo nas competências constitucionais do TCU e não caracteriza, portanto, a aplicação retroativa de norma jurídica, mas a adoção de metodologia consagrada e amplamente aceita para a aferição da economicidade contratual.
80. Importa destacar que os preços do Sicro são balizas máximas, servindo como teto admissível nas contratações públicas para obras diversas, notadamente, as rodoviárias e ferroviárias. São, assim, uma referência consolidada para a qual há ainda margem de segurança para a aplicação de descontos nos certames.
81. Faço, nesse ponto, registro que consta de outras decisões dessa Corte que enfrentaram semelhante contestação. Não pode o Tribunal admitir que, em lugar de comprovar a regularidade e justeza de seus próprios preços, os responsáveis prefiram estratégia de defesa centrada em deslegitimar todo um sistema de custos historicamente utilizado como parâmetro para as contratações públicas e que, nessa condição, gozam de presunção relativa de validade e regularidade.
82. A recorrente também contestou a utilização do percentual de 23,90% de BDI, derivado do Sicro-2, sob o argumento de que tal índice não refletiria adequadamente os custos indiretos de uma obra ferroviária. Propôs, como alternativa, a adoção dos parâmetros do Acórdão 2.622/2013-Plenário, acrescidos dos custos com administração local, que, segundo sua interpretação, justificaria a aplicação de um BDI de até 30,90%.
83. Ocorre que, no caso concreto, há custos que deveriam compor a administração local espalhados por outras rubricas do orçamento contratual, não sendo razoável a correlação sugerida pela recorrente. Estão, portanto, em conformidade com a jurisprudência há longa data consolidada neste Tribunal, registrados como custos diretos. Portanto, com as devidas ponderações, caso se adotasse o referencial estatístico do acórdão mencionado para BDI, retirando-se os custos de administração local, haveria até um incremento no valor do superfaturamento.
84. Quanto à definição da data-base dos preços referenciais utilizados na apuração do débito, a CCCC defende que os valores de mercado deveriam refletir os preços efetivamente vigentes ao longo da execução contratual, e não exclusivamente os da data-base da licitação (julho de 2001). O objetivo da tese seria adequar o parâmetro de comparação às variações de mercado observadas durante a vigência do contrato.
85. Não há respaldo para esse pedido. A metodologia adotada na execução contratual foi usual e legalmente prevista, ao considerar que os preços de referência devem observar a data-base do orçamento contratual, com atualização por fórmula de reajuste prevista no instrumento convocatório. Essa abordagem é a que melhor preserva os critérios estabelecidos no certame, respeitando os princípios da

legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica.

86. Como destacado pela unidade técnica, a prática de reavaliar os preços de mercado durante a execução afrontaria a coerência do método e abriria margem para resultados subjetivos e inconsistentes. De fato, a aplicação de reequilíbrio contratual é prática excepcional, a ser examinada de forma pontual em cada caso e a partir de exposição de motivos que a sustente. Não cabe, certamente, sua arguição enquanto método para construção de preços referenciais utilizados como critério para aferição da regularidade daqueles contratados com a administração pública.
87. A recorrente argumenta ainda que a produtividade da obra foi prejudicada pela ocorrência de chuvas, o que teria acarretado aumento dos custos indiretos. Tal alegação foi igualmente rechaçada pela AudPortoFerrovia, haja vista ser uma argumentação genérica, desprovida de qualquer evidência técnica ou documental que comprove a suposta influência do fator climático sobre a execução contratual.
88. Adicionalmente, a empresa apresentou estudo técnico elaborado por consultoria especializada, por meio do qual contestou os preços unitários de diversos itens utilizados como referência no cálculo do superfaturamento.
89. A AudPortoFerrovia examinou de forma minudente os argumentos, afastando-os em maior parte.
90. Dentre os itens destacados pela própria recorrente como mais relevantes, sobressaem os dormentes de concreto pretendido. A CCCC impugnou o valor referencial adotado, alegando que este não refletia as especificidades do Contrato 21/2001. Para fundamentar sua alegação, apresentou notas fiscais de 2010, referentes ao fornecimento de 10.083 dormentes ao valor unitário de R\$ 264,65, o que representa apenas 14,02% da quantidade total contratada (peças 322 e 323).
91. Cumpre lembrar que o preço efetivamente contratado no âmbito do Contrato 21/2001, corrigido para a data-base de janeiro de 2010, foi de R\$ 424,98 por unidade.
92. Ocorre que o valor de referência utilizado pelo TCU, corrigido para a data-base 1/2010, é maior que o apresentado pela empresa, e, portanto, mais benéfico a ela.
93. A composição do preço paradigma adotado para os dormentes teve como base a estrutura de custos da fábrica padrão definida pela Valec em 2007, sendo os valores ajustados às peculiaridades do contrato auditado. Esse referencial foi então comparado aos preços de mercado praticados pela própria Valec no mesmo período, especialmente em contratos relativos à Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e à Ferrovia Norte-Sul – Extensão Sul. Como resultado, estabeleceu-se o valor de R\$ 138,86 por unidade (julho/2001), posteriormente atualizado para R\$ 282,45 à data-base de janeiro de 2010.
94. Além disso, a AudPortoFerrovia verificou outros 11 contratos para a execução de obras na FNS e na Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e o preço médio identificado foi de R\$ 275,27, compatível, portanto, com o valor de referência utilizado para o cálculo do débito.
95. **O único ponto em que efetivamente se constatou a necessidade de reparo diz respeito à precisão dos arredondamentos e seu impacto no cômputo final do débito.**

96. A recorrente sustentou que, embora as tabelas referenciais do Sicro-2 apresentem os preços unitários dos insumos com quatro casas decimais, as aferições realizadas pela unidade técnica teriam considerado apenas duas casas decimais, o que, em sua visão, comprometeria a exatidão dos cálculos de superfaturamento.
97. De fato, as tabelas do Sicro-2 (julho/2001-CO) consignam os preços unitários com quatro casas decimais. No entanto, conforme reiteradamente praticado no âmbito do TCU, o procedimento-padrão adotado para fins de cálculo de superfaturamento não é o arredondamento, mas sim o truncamento dos valores para duas casas decimais, a fim de eliminar possíveis distorções.
98. Ainda assim, com o intuito de assegurar a máxima precisão e a fidelidade dos resultados apurados, a AudPortoFerrovia revisou todas as composições em que eventuais truncamentos ou arredondamentos inferiores a quatro casas decimais pudessem ocasionar impacto significativo nos valores consolidados. Durante essa reavaliação, foram também identificadas e corrigidas inconsistências pontuais, a exemplo da composição do item “3.4.1.1 – Compactação de aterros 95% (Proctor Normal)”, cuja versão anterior não contemplava os encargos adicionais incidentes sobre a mão de obra, como Equipamentos de Proteção Individual (EPI), alimentação e transporte.
99. Como resultado das correções técnicas e do aprimoramento metodológico, o valor inicialmente apurado de superfaturamento, de R\$ 26.406.944,13, foi revisto para R\$ 25.511.703,12, representando uma pontual redução de R\$ 895.241,01. As planilhas atualizadas, com os novos valores por medição e por responsável, foram consolidadas na peça 333.
100. Dessa forma, conferindo maior precisão aos cálculos, cabe acolher parcialmente o pleito da empresa recorrente, unicamente para fins de retificação do valor do débito apurado, com impacto proporcional no valor da multa a outros responsáveis.

Recurso de Reconsideração de João Ricardo Auler

101. João Ricardo Auler foi responsabilizado na condição de Diretor da empresa Camargo Corrêa S.A. – função que exerceu entre 1975 e 2016 –, por ter participado de atos de corrupção e conluio mediante o pagamento de vantagens indevidas no âmbito da Concorrência 4/2001 e do Contrato 21/2001, que contribuíram para o superfaturamento apurado nos autos (peça 61, p. 13).
102. A instrução processual aponta que o recorrente participou das ações para a formação de cartel de empreiteiras que atuaram na referida licitação, assim como do pagamento de propinas com a finalidade de viabilizar a liberação de medições pela Valec, no contexto do mesmo contrato (peça 149, p. 33-34).
103. No recurso de reconsideração interposto, Auler contesta a existência de nexo causal entre sua conduta e o dano ao erário. Reconhece ter firmado acordos de colaboração em que confessou a prática de condutas anticompetitivas, mas sustenta que tais práticas não teriam relação direta com o sobrepreço apontado nos autos.
104. Alega que, à época dos fatos, exercia a função de Diretor Institucional da CCCC e que não teve envolvimento com a elaboração da proposta de preços apresentada na Concorrência 4/2001. Argumenta que os atos de conluio ocorreram em momento anterior à formação da proposta e que fatores posteriores – como a definição de

preços pela área técnica da empresa e a execução do contrato – teriam rompido o nexo de causalidade entre sua conduta e o superfaturamento identificado.

105. Sustenta, ademais, a existência de títulos executivos válidos, oriundos de acordos de colaboração, que abrangeriam os mesmos fatos objetos desta TCE. Argumenta, assim, que sua responsabilização no presente feito afrontaria os termos do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o TCU, o MPF, a CGU, a AGU e o Ministério da Justiça, que vedaria a utilização, para fins sancionatórios, das provas fornecidas por signatários desses instrumentos de colaboração.

106. O recurso apresentado centra-se, portanto, em dois pontos: (i) a suposta ausência de nexo causal entre a conduta e o dano ao erário; e (ii) a alegada afronta aos termos de colaboração firmados.
107. Relembro que João Ricardo Auler foi condenado unicamente à restituição do dano. Portanto, não lhe foi aplicada multa e pena de inabilitação, haja vista que sua responsabilização somente foi possível a partir do uso das provas fornecidas no âmbito de seu acordo de colaboração premiada. Portanto, os efeitos de sua colaboração já foram sopesados na decisão recorrida.
108. Ademais, a condenação do responsável se baseou em farto conjunto probatório, composto por elementos obtidos pelo Ministério Público Federal em Goiás (peça 41) e pelos termos e anexos dos acordos de colaboração firmados por dirigentes da Camargo Corrêa (peças 42 a 55). Esses documentos foram regularmente compartilhados com o TCU por meio de autorização judicial, conforme despacho da 11ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Goiás (peça 55).
109. A partir dessa documentação, constata-se que o ex-diretor da Camargo Corrêa teve participação ativa e relevante na cadeia de eventos que culminou no superfaturamento verificado no Contrato 21/2001. O recorrente admitiu, em seus Termos de Colaboração de números 1 e 5, o pagamento de propina ao então presidente da Valec, Sr. José Francisco das Neves, com o objetivo de viabilizar a liberação de medições e valores devidos no âmbito do contrato.
110. Além disso, reconheceu o uso de contratos fictícios para viabilizar repasses indevidos. A conduta do Sr. Luiz Otávio Costa Michirefe, identificado como intermediário das transações ilícitas, teria ocorrido por determinação direta de João Ricardo Auler, reforçando sua participação na articulação dos atos de corrupção.
111. Para maior clareza, reproduzo os seguintes trechos dos termos de colaboração:

Termo de Colaboração N. 1 – João Ricardo Auler

*“QUE: as propinas começaram a ser pagas no ano de 2008, prosseguindo até 2011; QUE: no que toca ao contrato [21/2001] do lote S/N, a maioria dos pagamentos feitos pela VALEC à CAMARGO CORRÊA se deu entre 2008 e 2010; QUE: em 2008, pelo que se recorda, encontrou-se pessoalmente, na sede da VALEC, com JUQUINHA, que solicitou **propina** cujo montante não se recorda e nem se recorda se realmente houve pagamentos, **para dar andamento aos pagamentos feitos à CAMARGO**; QUE: a partir de 2009 tais pedidos eram feitos por JUQUINHA a pessoa de LUIZ OTAVIO COSTA MICHIREFE, que assumiu o cargo de Gerente Executivo da Camargo Corrêa e tinha como atribuição fazer a gestão do contrato com a VALEC, sendo que MICHIREFE estava **autorizado pelo depoente** a tratar sobre o assunto de propina com JUQUINHA; QUE: a gestão da obra cuidou da burocracia para a realização dos pagamentos, sem que a equipe operacional soubesse das irregularidades;” (peça 42, p. 3-4, grifei);*

Termo de Colaboração N. 5 – Luiz Otávio Costa Michirefe

*QUE: afirma ter havido cobrança de **propina** com relação ao contrato n. 021/2001; QUE: a cobrança de propina foi feita por JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES, JUQUINHA; QUE: desde que assumiu a gestão do contrato com a Valec **se reportava a João Auler**, que lhe foi apresentado como responsável pelas decisões importantes com o cliente Valec, constando para o depoente que ele possuía um relacionamento com o presidente, JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES, conhecido por “JUQUINHA”; QUE: as cobranças de propina feitas por JUQUINHA eram transmitidas pelo depoente à JOÃO AULER; QUE: **JOÃO AULER Atinha poder de gestão a respeito das propinas**, não tendo o depoente qualquer autonomia para atuar em tal situação;” (peça 42, p. 6-7, grifei).*

112. Com efeito, há vínculo direto entre essas ações e o dano ao erário apurado. O superfaturamento identificado decorreu, em grande medida, das condições ilícitas estabelecidas previamente, que comprometeram a lisura da licitação e influenciaram a definição dos preços do Contrato 21/2001. A manipulação do processo licitatório, combinada à atuação para liberação de pagamentos mediante vantagem indevida, caracteriza conduta incompatível com os princípios da legalidade e da moralidade administrativa, além de ter concorrido para o dano verificado.
113. Afasto, portanto, a alegação de que sua colaboração premiada e os acordos firmados com o Ministério Público Federal, o Cade e a CGU afastariam a jurisdição do TCU ou impediriam a cobrança do débito.
114. Aplicam-se aqui, por analogia, as mesmas considerações sobre o tema em relação à empresa CCCC. Ademais, a matéria foi analisada com propriedade e profundidade na decisão recorrida, no voto de lavra do Ministro Benjamin Zymler. Por concordar integralmente com os fundamentos ali expostos e considerar sua pertinência à presente análise, reforço seus principais entendimentos (peça 155, p. 14-16).
115. De igual modo, o recorrente **não colaborou em nenhum momento com a apuração do superfaturamento**. Sua colaboração de restringe a revelar o esquema de conluio e o pagamento de propinas para a liberação de pagamentos.
116. Ademais, não há, nos referidos acordos, cláusula que vede o uso das provas compartilhadas na esfera administrativa. Aliás, a jurisprudência desta Corte afirma que a celebração de acordos de colaboração premiada não afasta as competências constitucionais e legais do TCU (Acórdãos 1.411/2017 e 2.329/2020-Plenário), sendo possível a imputação de débito ao colaborador pelos danos causados ao erário.
117. Além disso, os benefícios conferidos no âmbito da colaboração premiada são restritos à esfera penal, não abrangendo automaticamente a exclusão de responsabilidade por danos civis decorrentes de atos ilícitos praticados. O próprio art. 5º da Lei 12.850/2013 não contempla quitação de débitos com terceiros prejudicados, e a recuperação do produto ou proveito das infrações constitui um dos objetivos da colaboração (art. 4º, IV). Assim, a reparação do dano ao erário permanece como obrigação legal do colaborador, ainda que este tenha celebrado acordo com o Ministério Público.
118. Conforme destacado na Nota Técnica 1/2017 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, o objetivo dos acordos de leniência e colaboração não é o perdão da dívida pública, mas sim a obtenção de provas e a facilitação das investigações. A reparação do dano, embora possa ser antecipada parcialmente nesses instrumentos, não constitui sanção nem pode ser automaticamente presumida como integral.

Ademais, mesmo com os pagamentos pactuados nos acordos, o TCU mantém a prerrogativa de verificar se há identidade entre os fatos geradores tratados no acordo e os valores devidos no âmbito da TCE, o que não se verifica no caso dos autos.

119. Por fim, quanto à menção feita pelo recorrente ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre o MPF, CGU, AGU, Ministério da Justiça e o TCU, esclareço que esse instrumento se refere especificamente aos acordos de leniência firmados com base na Lei 12.846/2013, os quais se destinam exclusivamente às pessoas jurídicas.
120. Assim, as informações prestadas pelas empresas colaboradoras não estendem sua proteção às pessoas físicas por elas mencionadas. Inclusive, a própria redação da Quarta Ação Operacional do ACT, citada pelo recorrente, deixa claro que o compartilhamento de provas com o TCU visa permitir a responsabilização, em sede de tomada de contas especial ou fiscalização de contratos, de outras pessoas – físicas ou jurídicas – envolvidas nos ilícitos revelados, bem como a apuração de eventuais danos não abrangidos pelo acordo de leniência. Portanto, não há impedimento à responsabilização do recorrente com base nas disposições do ACT.

Recurso de Reconsideração de Carlos Miguel Pires

121. A citação de Carlos Miguel Pires, então engenheiro da Valec, decorreu de sua atuação como signatário do “Relatório de Análise das Propostas de Preços”, datado de 24/8/2001 (peça 36, p. 274-281), elaborado no âmbito da Concorrência 4/2001, que culminou na celebração do Contrato 21/2001. A conduta imputada ao responsável consistiu na aprovação da proposta de preços apresentada pela empresa Camargo Corrêa, no valor de R\$ 88.150.722,14 (data-base julho/2001), montante significativamente superior ao orçamento estimado pela própria Valec, de R\$ 67.491.964,30 (data-base dezembro/2000), resultando em variação de 30,61% não adequadamente justificada (peça 61, p. 12).
122. Em sede de seu recurso de reconsideração (peça 203), o recorrente alega não ter exercido função gerencial ou decisória no tocante à definição de preços, composição orçamentária ou julgamento do certame. Sustenta que a responsabilidade pela elaboração dos projetos recaía sobre a Superintendência de Projetos (Supro), enquanto a atribuição dos valores unitários competia à Superintendência de Construção (Sucon), órgãos técnicos da Valec com competências distintas daquelas atribuídas à comissão de licitação.
123. Carlos Miguel Pires afirma que sua designação para compor a comissão de licitação da Concorrência 4/2001 teve por fundamento sua qualificação técnica como engenheiro da Supro, sem que lhe fossem conferidas atribuições deliberativas sobre os valores das propostas ou sobre a adjudicação do objeto contratual. Destaca que, nos termos do art. 6º, inciso XVI, da Lei 8.666/1993, cabe à comissão de licitação apenas receber, examinar e julgar documentos e procedimentos relativos ao certame, não lhe sendo atribuído papel na definição da metodologia de composição dos preços de referência.
124. Alega ainda que, no decorrer do procedimento licitatório, realizou-se análise comparativa entre a proposta da empresa Camargo Corrêa e o orçamento interno da Valec, sendo observadas variações de preços em diversos itens. Em casos

específicos, como o dos trilhos ferroviários, a Sucon justificou o acréscimo de custos com base na interrupção da produção nacional e na necessidade de atualização cambial.

125. Por fim, o recorrente sustenta que sua assinatura no relatório da comissão que recomendou a aprovação da proposta da empresa vencedora limitou-se ao cumprimento de dever funcional, respaldado em documentos e pareceres emitidos pelas áreas técnicas competentes, sem qualquer ingerência pessoal sobre os critérios de formação de preços ou sobre a decisão final quanto à contratação.

126. O recurso interposto por Carlos Miguel Pires **não apresentou argumentos novos em relação àqueles já deduzidos na fase de alegações de defesa**. Os fundamentos recursais consistem essencialmente na reafirmação de que o recorrente não teria atribuições decisórias no âmbito da comissão de licitação nem competência técnica para revisar os preços apresentados pela licitante ou estimados pela área técnica. Tais argumentos, contudo, foram devidamente apreciados pela Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), conforme peças 149 e 150, não se mostrando aptos a afastar a responsabilidade imputada.
127. A citação do responsável decorreu de sua atuação como signatário do “Relatório de Análise das Propostas de Preços” (peça 36, p. 274-281), documento que fundamentou a aceitação da proposta da empresa Camargo Corrêa no valor de R\$ 88.150.722,14 (data-base julho/2001), valor significativamente superior ao orçamento da Valec, de R\$ 67.491.964,30 (data-base dezembro/2000).
128. Com efeito, a conduta do responsável não se limitou à eventual homologação do certame, mas consistiu em efetiva análise da proposta de preços apresentada pela empresa licitante. O referido relatório, subscrito pelo recorrente, consigna expressamente a conclusão de que *“os custos unitários apresentados pela proponente, em sua grande maioria, estão dentro de valores aceitáveis, quando comparados com os utilizados pela Valec na elaboração do orçamento”*. Contudo, a aceitação de proposta com variação de 30,61% em relação ao orçamento base resultou no superfaturamento apurado nesta Tomada de Contas Especial.
129. Nos termos do art. 43, inciso IV, da então vigente Lei 8.666/1993, cabia à comissão de licitação verificar a conformidade das propostas com os preços correntes no mercado, especialmente em certames do tipo menor preço. Embora o TCU tenha jurisprudência no sentido de que a comissão de licitação não é responsável pela elaboração do orçamento nem pela verificação pormenorizada dos custos de mercado – função atribuída às áreas técnicas especializadas (Acórdãos 1428/2010-1ª Câmara e 4696/2018-2ª Câmara) – é igualmente pacífico o entendimento desta Corte de que os membros da comissão respondem solidariamente quando concorrem, por ação ou omissão, para o dano ao erário, ainda que sem dolo, desde que evidenciada culpa grave (Acórdãos 1910/2008, 856/2015 e 619/2015, do Plenário).
130. No caso concreto, verifica-se que a proposta foi aprovada por meio de parecer firmado pelo recorrente, mesmo com expressiva divergência em relação ao orçamento de referência, sem que tenham sido adotadas providências ou cautelas quanto à discrepância dos preços ofertados com os parâmetros definidos pela Valec. Essa conduta contraria os princípios da economicidade, do julgamento



objetivo e da legalidade, e caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb (Decreto-Lei 4.657/1942).

131. Ainda que não houvesse previsão expressa de teto máximo de preços no edital, não se exime os membros da comissão de licitação, especialmente com a função técnica do ora recorrente, do dever de aferir a vantajosidade e a conformidade da proposta apresentada (Acórdão 509/2005-Plenário). Ademais, o fato de o contrato prever cláusula de reajustamento anual (peça 37, p. 102) evidencia que a aceitação de valor inicial já majorado, sob esse pretexto de atualização monetária, comprometeu a regularidade da contratação.
132. Dessa forma, não cabe a argumentação do recorrente no sentido de que sua atuação estaria isenta de responsabilização por ausência de poder decisório ou por se tratar de função meramente operacional. **A subscrição do relatório que legitimou a aceitação da proposta com sobrepreço expressivo caracteriza violação dos deveres objetivos de sua função e contribuiu de forma relevante para o dano apurado, razão pela qual se mantém a responsabilização imputada a Carlos Miguel Pires.**

Conclusão

133. Ante todo o exposto, deve este Tribunal **negar provimento** aos recursos de Carlos Miguel Pires e João Ricardo Auler, e **dar provimento parcial** ao recurso interposto pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., para fins de exclusão da multa aplicada à empresa e para a redução do débito em aproximadamente 3,39% do valor atribuído, com extensão do benefício a todos os responsáveis, bem como a correspondente redução proporcional das multas aplicadas.

Assim, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1913/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.056/2015-9
- 1.1. Apenso: 027.224/2017-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: Carlos Miguel Pires (235.958.507-00); Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (61.522.512/0001-02); João Ricardo Auler (742.666.088-53)
4. Unidade: Infra S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 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) e Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia)

8. Representação legal: Vitoria Costa Damasceno (OAB/DF 60.734), representando João Ricardo Auler; Renan Pereira dos Santos (OAB/RJ 205.507) e Maurício Lima dos Santos (OAB/RJ 99.102), representando Carlos Miguel Pires; Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Guilherme Henrique Magaldi Netto (OAB/DF 04.110) e outros, representando Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os recursos de reconsideração interpostos por Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CCCC) em face do Acórdão 1.822/2020-Plenário, nesta tomada de contas especial acerca das obras de construção da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no Estado de Goiás.

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. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar provimento aos recursos de Carlos Miguel Pires e João Ricardo Auler, e dar provimento parcial ao recurso de Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.;

9.2. alterar os valores dos débitos consignados nos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 Acórdão 1.822/2020-Plenário, conforme especificado a seguir:

9.2.1. responsáveis solidários: Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
20/12/2002	228.891,68
20/12/2002	32.603,34

9.2.2. responsáveis solidários: José Francisco das Neves, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
17/7/2003	112.811,79
17/7/2003	234.103,25
17/7/2003	181.845,72
17/7/2003	134.676,76
17/7/2003	168.806,61
17/7/2003	132.259,81

9.2.3. responsáveis solidários: José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, Renato Luiz de Oliveira Lustosa, Carlos Miguel Pires, João Ricardo Auler e Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.:

Data de ocorrência	Débito (R\$)
17/12/2003	44.518,58
22/12/2003	101.016,07
23/12/2003	76.631,59
1/7/2004	44.518,58
8/9/2004	101.016,07
20/12/2004	76.631,59



Data de ocorrência	Débito (R\$)
20/5/2005	44.518,58
8/7/2005	101.016,07
8/7/2005	76.631,59
12/8/2005	44.518,58
12/8/2005	101.016,07
12/8/2005	76.631,59
12/8/2005	44.518,58
12/8/2005	101.016,07
12/8/2005	76.631,59
15/9/2005	44.518,58
15/9/2005	101.016,07
15/9/2005	2.598,22
15/9/2005	2.445,99
15/9/2005	4.248,30
20/10/2005	716.177,61
21/12/2007	792.713,41
21/12/2007	266.036,39
21/12/2007	166.516,70
21/12/2007	404.151,52
21/12/2007	194.459,39
21/12/2007	339.884,12
21/12/2007	189.197,12
21/12/2007	610.508,19
21/12/2007	461.847,63
21/12/2007	512.140,33
21/12/2007	287.843,65
21/12/2007	632.293,13
21/12/2007	147.229,49
21/12/2007	11.939,51
21/12/2007	69.762,75
16/7/2007	9.608,04
16/7/2007	19.989,90
16/7/2007	4.965,52
16/7/2007	4.470,85
16/7/2007	4.539,85
16/7/2007	4.408,31
30/8/2007	4.176,70
26/9/2007	4.310,66
2/10/2007	3.960,27
31/10/2007	4.621,40
27/11/2007	13.651,92
21/12/2007	2.710,52
1/2/2008	6.354,91
29/2/2008	6.781,54
1/4/2008	11.609,49
26/4/2008	572.319,35



Data de ocorrência	Débito (R\$)
26/5/2008	1.107.260,28
26/6/2008	502.585,93
26/7/2008	691.605,37
26/8/2008	1.216.583,09
29/9/2008	709.498,10
29/10/2008	497.178,44
28/11/2008	1.667.431,86
20/12/2008	1.057.552,09
26/1/2009	471.065,45
26/2/2009	294.025,83
27/3/2009	244.814,17
28/4/2009	325.208,58
26/5/2009	390.056,26
25/6/2009	324.032,11
30/7/2009	79.950,74
27/8/2009	540.268,44
28/9/2009	251.426,29
10/11/2009	162.424,75
2/12/2009	56.031,00
18/12/2009	16.598,37
5/2/2010	802.307,60
3/3/2010	2.672.313,05
30/3/2010	3.038.552,06
26/4/2010	4.046.283,89
27/5/2010	2.391.961,18
25/6/2010	1.978.911,27
26/7/2010	843.722,87
25/8/2010	1.414.899,78
27/9/2010	1.084.469,28
26/10/2010	160.008,06
25/11/2010	218.214,47
14/12/2010	122.399,22
26/1/2011	37.024,36
25/2/2011	24.167,13
28/3/2011	13.176,34
25/4/2011	33.223,87
25/5/2011	86.484,94
27/6/2011	32.450,71
25/7/2011	92.169,23
26/8/2011	186.665,90
26/9/2011	211.007,82
26/10/2011	4.121,51
28/11/2011	1.464,31
2/1/2012	183.926,17



9.3. excluir a multa consignada no item 9.4 do Acórdão 1.822/2020-Plenário em relação a Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., e alterar o valor das demais, conforme especificado a seguir:

Responsável	Valor da Multa (R\$)
José Francisco das Neves	5.748.284,72
Ulisses Assad	5.603.369,98

9.4. comunicar esta decisão aos recorrentes, aos demais responsáveis, à Infra S.A. e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1913-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.390/2024-2

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (PNPDEC) COM A POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (PNMC). EXAME DE EFETIVIDADE DAS MEDIDAS DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PARA REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES. CONSTATAÇÃO DE INTEGRAÇÃO INCIPIENTE ENTRE POLÍTICAS. FRAGILIDADE NA COORDENAÇÃO DAS AÇÕES DE PREVENÇÃO. NÃO PRIORIZAÇÃO DE POPULAÇÕES VULNERÁVEIS. INSUFICIÊNCIA DAS MEDIDAS ADOTADAS PARA REDUÇÃO DOS IMPACTOS DE EVENTOS EXTREMOS. DEFICIÊNCIA NO

ACOMPANHAMENTO DO MARCO DE SENDAI.
RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

2. Reproduzo, a seguir, o bem-lançado relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana):

“INTRODUÇÃO**I.1. Objeto**

1. A auditoria foi realizada nas ações de prevenção, mitigação e preparação enquadradas como medidas de adaptação às mudanças climáticas, adotadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil/MIDR (Sedec/MIDR) e por outros órgãos federais, estaduais e municipais para a redução de riscos de desastres. Também foram analisadas ações para integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, adotadas especialmente a partir de 2015.

2. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), órgão do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), é responsável por formular, orientar e conduzir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Além da Sedec, a Secretaria Nacional de Periferias (SNP) do Ministério das Cidades (MCid) e a Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC) do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) foram jurisdicionadas nessa fiscalização, uma vez que possuem importante papel na gestão de riscos e na adaptação às mudanças do clima.

I.2. Antecedentes

3. O trabalho foi desenvolvido como parte integrante de proposta capitaneada pela Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (*Intosai Development Initiative - IDI*) e pelo Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental (*Working Group on Environmental Audit - WGEA*) para auditorias globais em ações de adaptação às mudanças climáticas. A Intosai é o organismo internacional que congrega as Instituições Superiores de Controle de diversos países ao redor do mundo.

4. O TCU aderiu a essa proposta em agosto de 2023, tendo-se comprometido a desenvolver três auditorias: uma focada no Plano de Agricultura de Baixo Carbono, sob responsabilidade da AudAgroAmbiental (TC 033.495/2023-8), outra focada em conflitos pelo uso da água em barragens de hidrelétricas, sob responsabilidade da AudElétrica (TC 005.402/2024-7), e uma terceira, tratada neste processo.

5. Nos últimos anos, os fenômenos climáticos têm se tornado cada vez mais frequentes e intensos em decorrência das mudanças climáticas, provocando desastres de grandes proporções.

6. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*), órgão das Nações Unidas, informa em seu ‘Relatório de Síntese do AR6 - Mudança do Clima 2021 (Sixth Assessment Report)’ que não há dúvidas que a influência humana aqueceu a atmosfera, os oceanos e os continentes de modo rápido e generalizado. Observam-se evidências crescentes de eventos extremos, como ondas de calor, chuvas intensas, secas e ciclones tropicais.

7. O relatório ‘Danos sociais e econômicos decorrentes de desastres naturais em consequência de fenômenos meteorológicos no Brasil: 2010-2019’, divulgado pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) em 2021, trouxe uma análise dos dados do Atlas de Desastres Naturais entre 2010 e 2019. O documento destacou a relevância dos desastres naturais devidos a fenômenos hidrológicos, meteorológicos e climatológicos. As estiagens e as secas tiveram o maior número de ocorrências, de quase 19 mil, e também o maior número de pessoas atingidas, acima de 160 milhões de vítimas.

8. Nesse contexto, as razões que motivaram a presente auditoria foram a relevância do tema, pelo impacto à vida das pessoas, e a monta de recursos empregados tanto em prevenção e adaptação, quanto em

ações pós desastres. Pontua-se que o aumento dos extremos climáticos traz impactos irreversíveis, à medida que os sistemas naturais e humanos são demandados além de suas capacidades de adaptação (IPCC).

9. Tendo isso em vista, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, aprovado na 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Redução do Risco de Desastres, que contou com a adesão do Brasil, dispõe que a redução do risco de desastres é um investimento custo-eficiente na prevenção de perdas futuras. Nesse sentido, expressa urgência e importância em prever, planejar e reduzir o risco de desastres, a fim de proteger, de forma mais eficaz, pessoas e comunidades, além de seus meios de vida e saúde, bem como patrimônios e ecossistemas, fortalecendo a resiliência.

10. Com o aumento dos eventos adversos, e considerando o alto percentual de brasileiros residentes em áreas suscetíveis a desastres, ganham relevo as ações adotadas pela Defesa Civil para adaptar a sua atuação aos impactos danosos dos eventos climáticos extremos. Diante disso, é fundamental induzir uma melhor integração entre as políticas relacionadas à Defesa Civil e as mudanças climáticas.

I.3. Objetivo e escopo

11. A presente auditoria teve por objetivo verificar a integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), bem como conhecer e avaliar a eficácia das medidas de adaptação às mudanças climáticas para reduzir o risco de desastres adotadas no âmbito da PNPDEC a partir de 2015. Além disso, o trabalho visou contribuir para o cumprimento de compromissos climáticos internacionais relacionados à redução do risco de desastres (Marco de Sendai, Acordo de Paris e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS).

12. A avaliação foi estruturada a partir das seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Como é promovida a integração da PNPDEC com a PNMC?

Questão 2: Como é implementada a gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC?

Questão 3: Os recursos alocados para a gestão de riscos de desastres são suficientes e possuem distribuição equitativa e inclusiva?

Questão 4: As ações de adaptação às mudanças climáticas adotadas no âmbito da PNPDEC são eficazes em reduzir os riscos de desastres?

Questão 5: As ações adotadas pelo governo brasileiro conduzem para o atendimento de compromissos climáticos internacionais relacionados com a redução do risco de desastres (Marco de Sendai, Acordo de Paris e ODS)?

13. Quando se fala em combate às mudanças climáticas, a atuação se divide em duas vertentes principais: a mitigação, que diz respeito a medidas para redução das emissões de carbono e, consequentemente, redução do ritmo de aquecimento global; e a adaptação, que diz respeito a medidas para gerenciar as consequências dessas mudanças, reduzindo riscos e danos potenciais associados. Dado que as ações de mitigação não integram o escopo do trabalho, esta auditoria foca exclusivamente nas ações de adaptação. Pontua-se ainda que a gestão de desastres, que contempla ações de resposta e reconstrução, não integra o escopo deste trabalho.

14. Dada a estrutura e o histórico de atuação do Governo Federal na gestão de riscos e de desastres, bem como a necessidade de compatibilizar o escopo das análises aos prazos e recursos disponíveis para a execução da auditoria, a seca e a estiagem não foram objeto de análise aprofundada na presente auditoria, embora sejam eventos climáticos relevantes. Nessa fiscalização, tais tipos de desastres foram contemplados apenas no levantamento de recursos destinados à gestão de riscos de desastres.

I.4. Critérios

15. Os critérios gerais utilizados para fundamentar a opinião da equipe foram os preceitos constitucionais, bem como as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e da Política Nacional sobre Mudança do Clima, estabelecidos nas Leis 12.608/2012 e 12.187/2009, as quais tratam da PNPDEC e da PNMC, respectivamente. As legislações regulamentadoras dessas políticas e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, relacionados à gestão de riscos de desastres, também foram considerados, especialmente os normativos e as diretrizes técnicas referentes ao Marco de Sendai, ao Acordo de Paris (Decreto



9.073/2017) e aos ODS.

16. Além disso, consideraram-se as diretrizes da governança pública, elencadas no Decreto 9.203/2017, como critério para avaliar a condução da política pública em questão. Ao longo do relatório, tais critérios foram justificados e complementados por parâmetros mais específicos associados às constatações do trabalho, como o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU/2014), o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU/2020), o Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU/2020), as Diretrizes Técnicas para o processo do Plano Nacional de Adaptação (UNFCCC, 2012) e algumas publicações da UNDRR.

17. Em todas as fases dessa fiscalização, considerou-se, dentre os critérios de auditoria, a opinião de especialistas, profissionais e pesquisadores que atuam direta ou indiretamente com os temas de gestão de riscos de desastres e mudanças climáticas.

I.5. Métodos aplicados

18. O trabalho foi realizado de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 196/2022) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009) e ao Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex 18/2020), estabelecidos pelo TCU.

19. O desenho e a execução das diversas etapas da auditoria contaram com o suporte técnico da IDI-WGEA. As equipes de auditoria participaram de um curso denominado ‘Auditoria Cooperativa de Adaptação ao Câmbio Climático (CCAA)’, especialmente desenvolvido para orientá-las nesse projeto, além de diversas reuniões de orientação e compartilhamento de informações entre os participantes.

20. No planejamento, realizaram-se entrevistas, sobretudo, com representantes da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), da Secretaria Nacional de Periferias (SNP/MCid) e da Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC/MMA). Aplicaram-se ainda técnicas de diagnósticos, como a elaboração de mapas de processos, análises de riscos e análise dos *stakeholders*. Esta última visou à identificação dos principais atores com ações relativas ao Programa 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres (PPA 2024-2027).

21. Na execução, coletaram-se informações do tema mediante pesquisa na legislação e consulta a bancos de dados, em especial: o Painel de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres; o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID); o Atlas Digital de Desastres no Brasil; o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI); e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Ainda, requisitaram-se documentos às secretarias supracitadas e aplicaram-se questionários a gestores municipais.

22. Para a análise das informações, empregaram-se técnicas de análise documental e revisão analítica. Detalharam-se os procedimentos na matriz de planejamento (Apêndice A) e resumiram-se as ocorrências na matriz de achados, cujos dados integram este relatório.

23. Ainda, realizaram-se dois painéis externos de referência junto aos jurisdicionados e especialistas, tendo sido o primeiro para coletar contribuições à matriz de planejamento e o segundo para avaliar a qualidade e a pertinência das conclusões e das propostas de encaminhamentos inseridas na matriz de achados. Visando a ampliar o alcance dos debates, bem como a possibilidade de participação social, os dois painéis tiveram transmissão ao vivo pelo *Youtube* e podem ser acessados nos *links*: https://www.youtube.com/watch?v=rSZ6JPfl_5Y e <https://www.youtube.com/watch?v=t7AbHFF65Fg>

24. Por fim, a versão preliminar deste relatório de auditoria (peça 39) foi submetida à apreciação e manifestação dos gestores, conforme previsto no item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020, bem como na Resolução-TCU 315/2020 e no Manual de Auditoria Operacional (TCU/2020), de forma a se obterem comentários acerca das constatações e propostas de encaminhamento, apresentados e analisados no Apêndice F.

I.6. Limitações da auditoria

25. Uma limitação relevante aos trabalhos foi a impossibilidade inerente de segregar, nas análises, os esforços relacionados à adaptação às mudanças climáticas, daqueles relacionados à gestão de riscos de desastres no geral. Assim, buscou-se direcionar as avaliações com foco nas tipologias de desastres que guardam relação com eventos climáticos, entendendo-se que o fortalecimento da gestão de riscos de modo amplo, nesse recorte,



contribuirá para a melhoria do cenário de adaptação às mudanças climáticas.

26. Também houve dificuldade de relacionar as ações adotadas à efetiva redução dos riscos, consideradas as informações disponibilizadas e a fragmentação e a incipiência na coordenação das ações de prevenção de riscos de desastres.

27. Observou-se ainda limitação na comparação entre os volumes de recursos federais pleiteados e disponibilizados nas ações de gestão de riscos, não tendo sido possível, portanto, verificar o pleno atendimento às demandas prioritárias, ou o direcionamento de recursos a estados e municípios de forma equitativa. A esse respeito, a Sedec alegou dificuldade em dimensionar os recursos pleiteados para tais ações em suas unidades, bem como informou que a escassez de recursos destinados às ações de gestão de riscos de desastres desmotiva os entes a oficializarem as suas demandas, sob a falsa sensação de que essa necessidade não existe (peça 25).

28. Outro aspecto que limitou o alcance dos trabalhos foi a ocorrência dos desastres do Rio Grande do Sul, decorrentes das fortes chuvas ocorridas no estado a partir de abril de 2024. A alta demanda da Sedec em atuar junto aos entes afetados comprometeu a comunicação com a equipe de auditoria, seja por meio documental, seja por reuniões. Cita-se, pelo impacto no desenvolvimento dos trabalhos, o atraso na resposta ao Ofício 000.064/2024 - AudUrbana, de 3/9/2024 (peça 19), instrumento pelo qual a ela foram solicitadas informações complementares necessárias à conclusão desta auditoria.

I.7. Organização do relatório

29. Organizou-se o conteúdo do relatório, além desta introdução, em outros oito capítulos. O capítulo I contém a visão geral do objeto, incluindo a contextualização da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Já os capítulos II a VI tratam das cinco questões de auditoria e dos respectivos achados:

Achado 1 – Há uma incipiente integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), para a qual os processos de trabalho e os atores ainda não estão bem articulados entre si;

Achado 2 - Há fragilidade na coordenação das ações de prevenção a desastres a cargo dos diversos atores do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (SIFDEC);

Achado 3 - A gestão federal de riscos de desastres não prioriza ações orientadas às parcelas populacionais mais vulneráveis, a exemplo de mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência;

Achado 4 - As medidas adotadas no âmbito da PNPDEC não foram suficientes para mitigar os impactos decorrentes dos eventos extremos; e

Achado 5 - Há deficiência no acompanhamento sistematizado, pelo Governo Federal, quanto ao nível de cumprimento do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030.

30. Os capítulos VIII e IX apresentam, respectivamente, as conclusões e propostas de encaminhamento. São apêndices ao relatório: a matriz de planejamento (Apêndice A), a tabulação das respostas à pesquisa realizada junto aos municípios (Apêndice B), as ações orçamentárias mapeadas na gestão de riscos (Apêndice C), a relação de *stakeholders* elencados nessa gestão (Apêndice D), a relação de metas e indicadores do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (Apêndice E) e a análise dos comentários dos gestores sobre a versão preliminar deste relatório (Apêndice F).

I. VISÃO GERAL

I.1. Importância socioeconômica

31. Segundo o Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (UNDRR), o número de desastres por ano, no contexto mundial, poderá aumentar de cerca de 400 em 2015 para 560 em 2030. Ou seja, prevê-se um aumento de 40%, passando-se a cerca de 1,5 desastre por dia.

32. As alterações nos padrões climáticos e de temperatura, influenciadas direta ou indiretamente pelas ações humanas, são conhecidas como mudanças climáticas. Não se limitam ao aquecimento global, mas também incluem todas as suas consequências - como a ocorrência mais frequente de secas, incêndios florestais, tempestades de grande magnitude e elevações dos níveis dos mares.

33. Visto que tais mudanças se manifestam em âmbito supranacional, o Brasil tem papel fundamental

de liderança por vários fatores ambientais e geopolíticos, com grande visibilidade em compromissos internacionais no assunto, ressaltando a relevância desse trabalho.

34. Nesse contexto, ante a ampla abrangência territorial do país, as alterações climáticas impactam de modo distinto diversos biomas e regiões nacionais. Dentre as áreas de riscos, o Nordeste, o Pantanal e o Cerrado sofrem com secas intensas que ameaçam o abastecimento hídrico e a agricultura, impactando fauna e flora. A Amazônia enfrenta savanização, que compromete sua biodiversidade e seu equilíbrio climático. No litoral, o aumento do nível do mar ameaça cidades e infraestruturas costeiras.

35. Já os eventos extremos associados a alagamentos, chuvas intensas, enxurradas e inundações atingem sobretudo o Sudeste e o Sul do país. No Sudeste, chuvas intensas e rápidas frequentemente provocam enchentes em áreas urbanas densamente povoadas e deslizamentos em regiões montanhosas e encostas. Esse impacto é agravado por urbanizações aceleradas, ocupações irregulares de áreas de riscos e infraestruturas insuficientes de drenagem. Já o Sul enfrenta situações similares, exacerbadas por frentes frias e ciclones extratropicais que aumentam a intensidade das chuvas e das tempestades. Os efeitos incluem enchentes urbanas, perdas agrícolas e danos significativos a infraestruturas e habitações.

36. Os prejuízos nacionais devidos aos desastres relacionados às mudanças climáticas cada vez mais frequentes são ainda agravados por questões socioeconômicas, dado que muitas comunidades têm altos níveis de pobreza e desigualdade, capazes de limitar a capacidade de preparação, resposta e recuperação. A urbanização rápida e muitas vezes desordenada pode aumentar a vulnerabilidade a desastres, com a ocupação de áreas de risco, como encostas instáveis e zonas de inundação.

37. Tal contexto, aliado à destruição de habitações e infraestruturas e a impactos econômicos consideráveis, comprometem a segurança e a subsistência das comunidades e atrasam o desenvolvimento social e econômico das áreas afetadas. Segundo a organização social Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), em pesquisa de 29/5/2024, 94% dos municípios brasileiros não estão preparados de modo suficiente para a prevenção de tragédias climáticas.

38. Além disso, destaca-se a informação elencada no artigo *‘Mapping characteristics of at-risk population to disasters in the context of Brazilian early warning system’* (2019), de Alvalá, R. C. S. *et al.*, que constatou que o país tem cerca de 3.000 km² de áreas vulneráveis a riscos de desastres e ao menos 825 municípios criticamente vulneráveis a eventos adversos. Entre os 8.266.566 brasileiros sob maior risco, cerca de 75% estão em áreas suscetíveis a deslizamentos de terra ou deslizamentos combinados com inundações.

39. O enfrentamento às mudanças climáticas no país também demanda significativos recursos financeiros, a serem destinados tanto à gestão de riscos (como em obras de contenção, retenção e estabilização de taludes), quanto à gestão de desastres (como em ações de socorro, assistência humanitária e restabelecimento dos serviços essenciais).

40. Para se dimensionar o impacto desses desastres no Brasil, verifica-se que apenas no ano de 2023, e para eventos decorrentes de chuvas intensas, o Atlas Digital de Desastres registrou um dano material de R\$ 6,66 bilhões e um prejuízo público cerca de R\$ 1,70 bilhões. Nesse ano, foram ainda registrados 171 óbitos e 9,46 milhões de pessoas afetadas em desastres deflagrados por chuvas. Em face a isso, o Painel do TCU de Recursos para Gestão de Riscos e Desastres destaca a importância de R\$ 1,43 bilhão pago e transferido pela União em 2023, sendo que desse valor, R\$ 1,29 bilhão foi executado em ações de resposta e recuperação.

41. Nesse contexto, diversas estruturas organizacionais, como secretarias, centros, agências e institutos, em apoio à Defesa Civil, realizam ações destinadas a esses desafios. Apesar dos esforços, a crescente demanda por recursos e a magnitude dos impactos exigem o fortalecimento contínuo das capacidades institucionais e da alocação de recursos, em prol da proteção e da resiliência das comunidades sob risco.

42. Destacam-se ainda a transversalidade e a multisetorialidade dos temas de gestão de riscos e desastres e mudanças climáticas, impactando setores das esferas pública e privada. A integração desses temas nas políticas públicas demanda ações coordenadas destinadas à redução de vulnerabilidades e à promoção de resiliência, que potencializem a capacidade de adaptação e resposta aos desafios das mudanças climáticas e dos desastres no país. Tal abordagem integrada é fundamental para tornar comunidades mais resilientes e minimizar os impactos econômicos e sociais.

I.2. Compromissos internacionais

43. O Brasil assumiu compromissos significativos em fóruns internacionais relacionados a sustentabilidade, mudanças climáticas e redução de riscos de desastres. Dentre eles, destacam-se o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o Acordo de Paris sobre o Clima e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU.

44. O Marco de Sendai foi instituído em março de 2015, durante a Terceira Conferência Mundial da ONU sobre Redução do Risco de Desastres, realizada em Sendai, Japão. Tem como objetivo substancial reduzir os riscos de desastres e as perdas de vidas, meios de subsistência e saúde, bem como de bens econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas, empresas, comunidades e países. Ainda, estabelece sete metas globais e quatro prioridades de ação, a serem alcançadas até 2030.

45. O país, como aderente, comprometeu-se a adotar ações alinhadas a essas metas e prioridades, com foco: na compreensão dos riscos de desastres; no fortalecimento da governança; no investimento na redução desses; e na melhoria na preparação para os desastres.

46. O Acordo de Paris, por sua vez, foi adotado em dezembro de 2015, na 21ª Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e promulgado pelo Decreto Presidencial 9.073/2017. Seu objetivo principal é fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças do clima, mantendo o aumento da temperatura média global inferior a 2°C acima dos níveis pré-industriais e prosseguindo esforços para limitar esse aumento a 1,5°C.

47. Tal acordo entrou em vigor em novembro de 2016, sob prazo indefinido e revisões periódicas das metas nacionais a cada quinquênio. Ainda, estabeleceu a Meta Global de Adaptação para aumentar a capacidade adaptativa, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade às mudanças do clima.

48. Por seu turno, os ODS foram adotados pelos Estados-membros da ONU em setembro de 2015. Compõem uma agenda mundial de 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030, em áreas como erradicação da pobreza, saúde, educação, igualdade de gênero, água limpa e saneamento, energia acessível e limpa, trabalho decente, redução das desigualdades e ação climática. O Brasil, ao aderir à Agenda 2030, comprometeu-se a implementar políticas e ações que visassem ao cumprimento desses objetivos, promovendo o desenvolvimento sustentável nas dimensões econômica, social e ambiental.

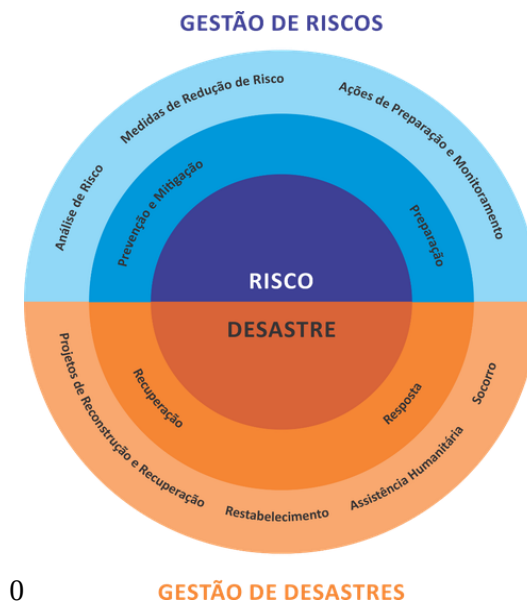
I.3. Organização e ações da Defesa Civil

49. A Defesa Civil no Brasil é constituída por um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais, reabilitadoras e reconstrutivas, destinadas a evitar desastres ou minimizar seus impactos à população, além de restabelecer a normalidade social. Integra atividades realizadas permanentemente nos estados, Distrito Federal e municípios, com ampla participação da sociedade.

50. Para atuar de forma contínua e permanente, demandando competências institucionais de órgãos públicos e privados, além da participação social, a Defesa Civil se organiza sob a forma de um sistema, denominado Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec).

51. O objetivo primordial do Sinpdec é atuar em conjunto para a gestão dos riscos e dos desastres, diminuindo os danos que atingem a população. Assim, atua antes, durante e depois desses episódios, mediante ações distintas e inter-relacionadas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, conforme detalha a Figura 1.

Figura 12 - Sequência das ações em Defesa Civil



Fonte: Sedec. Disponível em: www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sinpedec/como-se-organiza.

52. Na gestão de riscos, as ações de prevenção são as medidas prioritárias destinadas a evitar a conversão de riscos em desastres, ou a instalação de vulnerabilidades. Obras de contenção de encostas são um exemplo dessas ações. Já as ações de mitigação buscam diminuir ou limitar os impactos dos desastres perante a população. Todavia, como nem sempre é possível impedir um desastre, pode-se evitar a perda de vidas e diminuir os danos mediante ações como a limpeza de leitos de rios.

53. A preparação busca otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes dos desastres, incluindo a emissão de alertas e avisos, o monitoramento de eventos naturais e a evacuação de áreas de riscos. Vale lembrar que o termo ‘mitigação’, empregado no contexto das mudanças climáticas, refere-se a ações para redução de emissões de carbono, ou seja, tem sentido diferente de quando empregado no contexto da Defesa Civil.

54. Por outro lado, na gestão de desastres, as ações de resposta visam ao socorro imediato da população atingida e consistem basicamente em busca, salvamento, primeiros socorros, assistência, fornecimento de materiais de primeira necessidade e restabelecimento dos serviços essenciais. Já as ações de recuperação são desenvolvidas em caráter definitivo, objetivando restabelecer os cenários destruídos pelos desastres. Almejam retomar a normalidade social mediante a reconstrução de obras de infraestrutura danificadas ou destruídas e a recuperação do meio ambiente e da economia.

I.4. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)

55. A PNPDEC, instituída pela Lei 12.608/2012, abrange as ações citadas na subseção I.3, devendo se integrar às políticas de mudanças climáticas, ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, meio ambiente, gestão de recursos hídricos e infraestrutura, dentre outras, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 3º, parágrafo único). Ainda, possui como diretrizes principais: a atuação articulada entre os entes federados, a abordagem sistêmica das ações, a prioridade às ações preventivas, o planejamento com base em riscos e a participação da sociedade civil (art. 4º).

56. Entre os objetivos da PNPDEC, têm-se: a redução dos riscos de desastres; o estímulo ao desenvolvimento de cidades resilientes e aos processos sustentáveis de urbanização; e a promoção de identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir as suas ocorrências (Lei 12.608/2012, art. 5º).

57. Por essa Lei, a despeito das responsabilidades dos demais entes, cabe à União: coordenar o

Sinpdec, em articulação com os entes federativos; apoiar o mapeamento de áreas de riscos; instituir e manter sistema de informações e monitoramento de desastres e cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de grandes desastres; instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública; e apoiar a cultura de prevenção de desastres (art. 6º).

I.5. Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec)

58. O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) é constituído por órgãos e entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de organizações da sociedade civil e entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012, art. 10º).

59. Tal sistema deve ser gerido por órgão consultivo, órgão central e órgãos regionais, estaduais e municipais, além de órgãos setoriais dos três âmbitos do governo. Como órgão consultivo, elenca-se o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), e como órgão central, a Sedec, responsável pela coordenação do Sistema Nacional, bem como pela articulação com os órgãos e as entidades federais para a execução das ações de gerenciamento de riscos e de desastres (Lei 12.608/2012, art. 11).

60. O Sinpdec possui como objetivos, dentre outros: apoiar a articulação e a atuação integrada entre os entes na redução de desastres; estimular o fortalecimento da cultura de resiliência e da redução dos riscos de desastres; definir áreas prioritárias para a execução das respectivas ações; e gerir resposta efetiva aos deslocamentos de pessoas decorrentes de desastres (Decreto 10.593/2020, art. 11).

61. No âmbito do Governo Federal, há ainda o Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec), integrante do Sinpdec. Segundo o Decreto 10.593/2020 (art. 2º, inciso XII), trata-se do conjunto de órgãos e entidades da administração pública federal responsáveis pela execução das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, além do planejamento e da coordenação das ações de gerenciamento de riscos e de desastres. Nesse sistema, a Sedec desempenha a função de coordenação e articulação com os órgãos e as entidades federais para a execução das ações devidas.

62. O referido decreto dispõe ainda que os órgãos integrantes dos sistemas supracitados atuarão de forma articulada, sem vinculação hierárquica, sob coordenação da Sedec.

I.6. Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec)

63. O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec) integra o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec). Foi estabelecido pela Lei 12.608/2012 e regulamentado pelo Decreto 10.593/2020.

64. Trata-se de um órgão colegiado crucial à formulação e à deliberação de diretrizes governamentais de Proteção e Defesa Civil. Suas atribuições incluem: propor normas para a implementação e a execução da PNPDEC; acompanhar o planejamento do Sinpdec e o cumprimento das disposições legais e regulamentares sobre o assunto; e propor protocolos de atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em desastres (Lei 12.608/2012, art. 12).

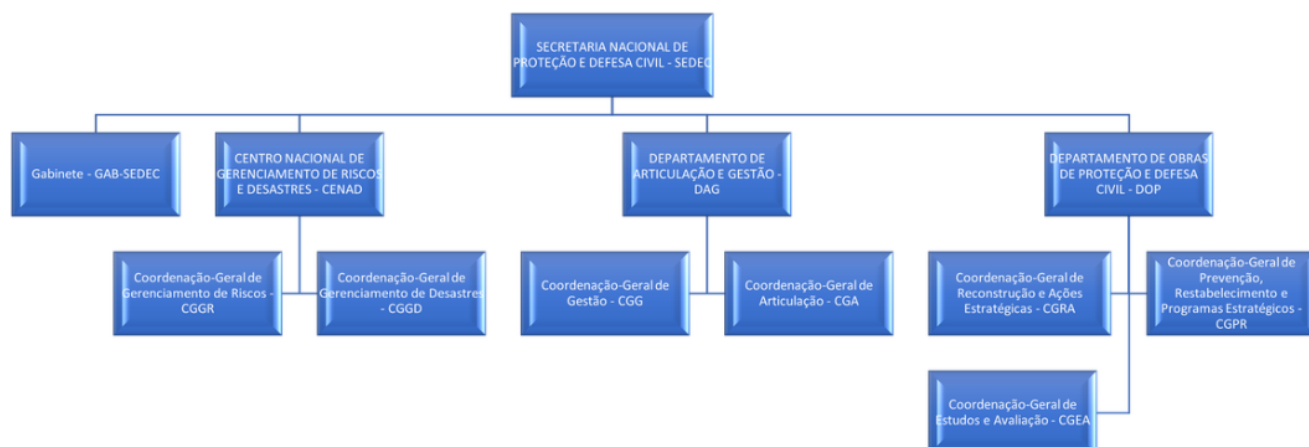
65. Tal conselho é presidido pelo Ministro de Estado da Integração e do Desenvolvimento Regional e composto de representantes de vários ministérios e órgãos da administração pública federal, além dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade civil organizada (Decreto 10.593/2020, art. 15).

66. Apesar de simbolizar uma importante ferramenta na gestão de riscos, ele ainda não se encontra operacionalizado. Todavia, sua estrutura diversificada seria fundamental para uma abordagem mais integrada e abrangente na gestão de riscos, em prol da cooperação e da articulação entre seus atores.

I.7. Estrutura e atuação da Sedec

67. A Sedec, responsável por coordenar e prestar apoio técnico ao Sinpdec e ao Sifdec, tem a seguinte estrutura (Figura 2):

Figura 13 - Estrutura da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Disponível em: www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-regimental-1/estrutura-regimental.

68. As competências da Sedec e de suas unidades estão definidas no Decreto 11.830/2023. São responsabilidades dessa secretaria: formular e conduzir a PNPDEC; exercer a função de órgão central do Sinpdec e coordenadora do Sifdec; estabelecer estratégias e diretrizes; e implementar normas, instrumentos, programas e ações relativas às ações de gestão de riscos e desastres e de Proteção e Defesa Civil (art. 17 a 20), conforme indica a Figura 3.

Figura 14 - Cadeia de valor da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Disponível em: www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sinpdec/CADE_cadeia_valor_sedec_20200831.pdf.

I.8. Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)

69. A Política Nacional sobre Mudança do Clima foi instituída pela Lei 12.187/2009 e regulamentada pelo Decreto 7.390/2010, o qual foi revogado e substituído pelo Decreto 9.578/2018.

70. Tal política desempenha papel fundamental na gestão de riscos e desastres, em especial no eixo de adaptação às mudanças climáticas. Afinal, segundo a Lei 12.187/2009, entre os seus objetivos, estão as estratégias integradas de mitigação e adaptação às mudanças do clima, além da identificação das vulnerabilidades atinentes a essa temática (art. 5º). Ainda, entre suas diretrizes, destacam-se a redução das emissões de gases de efeito estufa, a promoção da adaptação às mudanças climáticas e a integração da dimensão climática em ações de desenvolvimento sustentável (art. 4º).



71. Consoante o art. 2º da referida lei, a adaptação refere-se às iniciativas e medidas de redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima (inc. I), e mitigação refere-se às mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, além da implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros (inc. II). Já a mudança do clima é a alteração devida à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada durante períodos comparáveis (inc. X).

72. Nesse âmbito, a Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC) do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) tem a competência de propor e avaliar políticas, normas e iniciativas dessa política (Decreto 11.349/2023, art. 27, inc. I).

I.9. Plano Nacional sobre Mudança do Clima e Planos Setoriais de Adaptação à Mudança do Clima

73. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima, instituído pela Lei 12.187/2009 (art. 6º, inc. I), é um importante instrumento na concepção da adaptação às mudanças climáticas, sendo integrado pelos planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas, além dos planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Decreto 9.578/2018, art. 3º).

74. O Decreto 9.578/2018 também prevê que as revisões do PNMC ocorrerão previamente à elaboração dos Planos Plurianuais, bem como às revisões dos planos setoriais e dos planos destinados à proteção dos biomas, em períodos regulares não superiores a dois anos (art. 3º, § 1º).

75. Está em elaboração uma nova versão do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, iniciada em 2023, com previsão de conclusão ao fim de 2024. A coordenação da execução é do MMA e a orientação técnico-científica é do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), buscando-se pactuar um plano de longo prazo (2024 a 2035).

76. A elaboração do Plano Clima, como se denomina essa nova versão, é conduzida pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), instituído pelo Decreto 11.550/2023 e integrado por representantes de 18 ministérios, pela Rede Clima e pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.

77. O referido plano será composto de uma Estratégia Nacional de Mitigação e de uma Estratégia Nacional de Adaptação. Esta última, por sua vez, está sendo elaborada pelo Grupo Técnico Temporário de Adaptação (GTT Adaptação) instituído pela Resolução CIM 3/2023, composta por quinze planos setoriais/temáticos, dos quais um é o de Gestão de Riscos e Desastres, sob responsabilidade do MIDR.

78. Ressalta-se a atuação de diversos outros órgãos nas ações de gestão de riscos de desastres, como a Secretaria Nacional de Periferias (SNP) do MCid, responsável por implementar ações relacionadas ao planejamento urbano, incluindo o apoio à elaboração de planos locais de prevenção de desastres de origem climática e à execução de obras de contenção de encostas, macrodrenagem, controle de cheias, microdrenagem e soluções baseadas na natureza (Decreto 11.468/2023, art. 31).

79. No Plano Clima, o MCid é responsável pelo Plano Setorial de Cidades e Mobilidade Urbana. Nesse contexto, publicou a Portaria SE/MCid 108/2024, pela qual criou um grupo de trabalho para adaptação das cidades às mudanças do clima (GT - Cidades Adaptação). Tal equipe é integrada pelas Secretarias Nacionais de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, de Habitação, de Mobilidade Urbana, de Periferias e de Saneamento Ambiental.

80. Anteriormente ao referido Plano Clima, o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) havia sido instituído pela Portaria MMA 150/2016, a qual definiu diretrizes e metas a serem implementadas no horizonte de quatro anos a partir de sua publicação. No entanto, quanto à atualização do PNA, não houve registros de continuidade dos trabalhos relativos às ações de adaptação desde 2020. Tal instrumento segue mais bem detalhado na descrição do achado III, ao longo da subseção II.1.

II. INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL COM A POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

81. O presente capítulo objetiva analisar como se dá a integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

82. As análises seguem na subseção II.1, a qual detalha o achado no contexto dessa integração.

II.1. A PNPDEC e a PNMC apresentam uma incipiente integração

83. Devido à incipiente instituição e operacionalização de ações estratégicas que integrem a PNPDEC com a PNMC, possibilitando que seus resultados se reforcem e os riscos de desastres sejam reduzidos, verificou-se que essas políticas apresentam baixa integração. Isso tem potencial de limitar que os gestores do Sinpdec considerem adequadamente os efeitos gravosos decorrentes das alterações no clima, impactando negativamente a identificação e a avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, para que se evite ou reduza suas ocorrências.

84. Apesar de haver confluência entre as diretrizes e objetivos propostos nas Leis 12.608/2012 e 12.187/2009, instituidoras da PNPDEC e da PNMC, respectivamente, a integração entre seus atores ainda é reduzida.

85. Ainda que tais leis vigorem há mais de 12 anos, a partir de entrevistas com gestores e análises de documentos relativos aos instrumentos das políticas, observou-se que o trabalho conjunto e mais articulado entre as secretarias dos diferentes ministérios que atuam nessas temáticas ainda é inicial. A articulação entre as pastas somente foi identificada a partir do recente Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNDC), ainda em elaboração. Nota-se que ainda não estão vigentes os planos operacionais das supraditas políticas e, portanto, falta definição clara das responsabilidades comuns e da articulação institucionalizada entre os atores.

86. As análises evidenciam o não atendimento aos incisos I, III, IV e X do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que tratam das diretrizes da governança da administração pública federal, e ao parágrafo 9º do art. 7º do Anexo ao Decreto 9.073/2017, o qual promulgou o Acordo de Paris no Brasil e estipula o dever de planejar e adotar medidas de adaptação às mudanças climáticas. Observa-se ainda incipiência no atendimento do parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012, o qual dispõe que a PNPDEC se integre à PNMC, bem como do art. 11 da Lei 12.187/2009, o qual estipula a compatibilização das políticas públicas e programas governamentais à PNMC.

87. Pela análise da legislação e da composição de programas orçamentários, além do posicionamento dos gestores em relação ao tema (peça 30, p. 1), no que se refere à operacionalização das ações relativas à PNPDEC, observaram-se ações tradicionalmente dispersas entre os diversos órgãos com competências na área de gestão de riscos de desastres. O fato de o PNDC ainda não estar em operacionalização dificulta que essas ações funcionem de forma conjunta e articulada, de modo que elas se reforcem e promovam resultados na adaptação às mudanças climáticas.

88. Ainda, sobre a inserção da agenda climática no contexto da gestão de riscos de desastres, nota-se a adoção mais enfática da perspectiva das mudanças climáticas apenas em documentos recentes, como os produtos preliminares do PNDC, analisados nos parágrafos 105 a 109. Porém, até o momento, não é possível identificar ações estratégicas operacionalizadas capazes de fortalecer a integração entre a PNPDEC com a PNMC.

89. Nesse sentido, elencam-se alguns documentos relevantes, ainda anteriores às legislações vigentes, como o Manual de Planejamento em Defesa Civil (Sedec/1999) e a Política Nacional de Defesa Civil (Sedec/2007), empregados como doutrina em Defesa Civil. Ambos ainda são adotados no planejamento de ações atinentes à temática pelos demais atores, estando disponibilizados no site www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec, acessado em 18/10/2024. Todavia, como ainda não foram atualizados, eles não referenciam as mudanças do clima, nem incluem a avaliação de cenários de riscos provenientes das mudanças climáticas e, por conseguinte, eventuais medidas de adaptação passíveis de implementação no contexto da PNPDEC.

90. Destaca-se também a Nota Técnica 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR (peça 34), a qual atualizou os critérios e indicadores para a identificação dos municípios mais suscetíveis à ocorrência aos desastres, nos subgrupos de deslizamentos, enxurradas e inundações, para serem priorizados nas ações da União em gestão de riscos e desastres. Observa-se que nela foram elencados indicadores e critérios que consideram dados históricos de desastres nos municípios, sem, contudo, haver uma verificação de possíveis suscetibilidades devido a alterações climáticas, levando à constatação de que ainda não é possível identificar tal consideração na priorização de ações (peça 34, p. 4).

91. Acerca do histórico dessa interação da gestão de riscos de desastres com a adaptação às mudanças

do clima, ressalta-se ainda o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima do Governo Federal (PNA), previsto na PNMC, o qual visou a orientar iniciativas para a gestão e a diminuição dos riscos climáticos, conforme estabelecido na Portaria MMA 150/2016. O instrumento foi elaborado no âmbito do Grupo Executivo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (GEx-CIM) entre 2013 e 2016, conforme estabelecido pela PNMC e pelo Decreto 7.390/2010, com previsão de vigência estipulada apenas para o período de quatro anos desde sua publicação.

92. A elaboração do PNA soma aos esforços para o alcance do compromisso assumido pelo Brasil no Acordo de Paris, promulgado pelo Decreto 9.073/2017. O referido plano teve como objetivo geral promover a gestão e a redução dos riscos climáticos no país diante dos efeitos adversos das mudanças climáticas, a fim de aproveitar oportunidades emergentes, evitar perdas e danos e construir instrumentos que permitissem a adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura (Portaria MMA 150/2016, art. 1º).

93. Dentre seus objetivos específicos, destacaram-se: orientar a expansão e a disseminação do conhecimento científico, técnico e tradicional, apoiando a produção, a gestão e a disseminação de informações sobre os riscos climáticos, além do desenvolvimento de medidas de capacitação para entidades governamentais e sociedade; promover coordenação e cooperação entre órgãos públicos para a gestão dos riscos climáticos através de processos participativos com a sociedade, visando à melhoria contínua das ações para essa gestão; e identificar e propor medidas para promover a adaptação e reduzir os referidos riscos (Portaria MMA 150/2016, art. 2º, inc. I, II e III).

94. O PNA contemplou onze setores para a formulação dos planos de adaptação, cada qual representado por seu respectivo órgão governamental. Uma dessas estratégias setoriais foi a Estratégia de Gestão de Risco de Desastres (EGRD), que definiu diretrizes de promoção da adaptação, segundo a Tabela 1:

Tabela 22 - Diretrizes de adaptação para a gestão de riscos de desastres frente às mudanças do clima

Diretrizes para Adaptação	Vulnerabilidade alvo / Oportunidades	Órgãos e entidades atuantes	Indicador	Status	Horizonte
Regulamentação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil- Lei 12.608 e cumprimento das ações previstas.	Diversas melhorias ao setor que já estão previstas na Lei, destacando-se: a criação de um Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres, cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis a deslizamentos e inundações, promoção de Planos Estaduais de Prevenção a Desastres, entre outros.	MI/SEDEC	Acompanhamento da diretrizes especificadas na própria Lei 12.608.	A ser regulamentada.	Curto prazo para a regulamentação. Médio prazo para o cumprimento das ações previstas.
Medidas de Adaptação baseadas em Ecossistemas (EbA)	Implementação ações visando aumentar os serviços ambientais prestados pela floresta (seja por replantio ou preservação) e conservação do solo, relacionados a água e estabilidade de encostas.	MMA, ANA, Midades, MI, Secretarias Estaduais e Municipais Comitês de Bacia	N.º de ações de AbE implantadas. N.º de beneficiários. Hectares de área reflorestada, preservada e solo conservado.	A ser implementada. Pode ser interligada aos municípios e Estados com PSA pré-existent, ou em andamento.	Longo prazo
Consolidação de um Sistema de Alertas Precoces (Early Warning System)	Redução do risco oferecido pelas ameaças climáticas através do aumento da capacidade de predição de ocorrências de desastres, aumento da percepção do risco e promovendo estudos relacionados.	MI/SEDEC, CEMADEN INMET, CPTEC/INPE, ANA, Insituições Estaduais entre outras	Acompanhamento da expansão da rede observacional do Brasil. N.º de municípios monitorados	Consolidar e fortalecer ações já existentes. Implementar novas ações.	Curto prazo Médio prazo
Mecanismos de seguros ou de transferência de riscos	Transferência de risco das populações mais expostas e vulneráveis aos desastres através do pagamento de prêmios de seguro ao serem impactadas.	MI, MFazenda, MMA, Midades, MAgricultura Secretarias Estaduais	N.º de assegurados. Valor total dos prêmios pagos	A ser implementada.	Longo prazo
Incentivo a pesquisas focadas na compreensão do risco aos desastres	Melhorar a capacidade de pesquisa e entendimento do risco a desastres em diferentes escalas, sobretudo a nível local. Subsídio indireto para as pesquisas relacionadas às MC como forma de diminuir suas incertezas.	MI, MCTI, MEducação Institutos de Pesquisa Universidades	N.º de pós-graduações com linhas de pesquisa relacionadas. N.º de Projetos Temáticos relacionados. N.º de publicações relacionadas	Consolidar a situação atual e promover melhorias.	Curto prazo Médio prazo

Fonte: Estratégia de Gestão de Risco de Desastres (PNA/2016) (peça 32, p. 20).

95. Para as diretrizes propostas, foram indicados os respectivos prazos de implementação como curtos, médios e longos, sem uma definição específica de aferições durante esse lapso temporal. Além das diretrizes explicitadas, não constou uma descrição detalhada das ações planejadas, nem previsão de metas para a avaliação dos resultados (peça 32).

96. Essa ausência de detalhamento das ações demonstra que não houve um aprofundamento da estratégia de gestão de riscos para adaptar o setor às mudanças climáticas à época, concluindo-se que a interação das políticas era reduzida. Tal constatação contraria as boas práticas do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014) relacionadas ao estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais, para se alcançar o resultado comum.

97. Ainda no contexto do PNA, o Relatório Final de Monitoramento e Avaliação elaborado pelo MMA para o ciclo 2016-2020 (peça 33, p. 43 a 45) evidenciou que apenas três das cinco diretrizes propostas na EGRD (Tabela 1) tiveram ação implementada, apesar de não ter havido indicação de quais diretrizes tiveram ações relacionadas e quais os resultados alcançados a partir delas. Contudo, infere-se do documento que as ações elencadas se referem sobretudo à governança da PNPDEC, principalmente por meio de sua regulamentação.

98. De forma geral, as principais ações trazidas pelo documento possuem características de normatização da gestão de riscos e desastres, tais como: a publicação do Decreto 10.593/2020; o início da elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; a modernização tecnológica e normativa sobre monitoramento e alerta, com o estabelecimento de protocolos de atuação conjunta com órgãos parceiros; o aprimoramento do S2ID; e o lançamento e a implementação do Plano Nacional de Segurança Hídrica e do Projeto de Integração do Rio São Francisco, entre outras.

99. Sobre a operacionalização desse plano e a articulação entre os setores, o relatório aponta ainda falta de recursos financeiros e governança inadequada na implementação do PNA como um todo. Foi também destacada a importância de se expandir a integração em níveis estratégicos do governo, dadas as discussões sobre adaptação terem se limitado sobretudo aos representantes e departamentos do Governo Federal diretamente envolvidos na elaboração técnica do plano (peça 33, p. 80 e 81).

100. Em paralelo, destaca-se o Relatório de Avaliação 1469011 da Controladoria Geral da União (CGU), datado de 30/7/2024, relativo à prevenção de desastres no âmbito da PNPDEC entre os exercícios de 2016 a 2023 (peça 35). A avaliação verificou, entre outros, o grau de integração da PNPDEC com a agenda climática, com base na atuação da Sedec no contexto do PNA e na incorporação dos riscos climáticos nas ações de prevenção de desastres.

101. A CGU identificou atuação limitada da Sedec, sobretudo pela ausência de uma estrutura de governança efetiva do PNA. Tal estrutura, que deveria ter sido coordenada pelo MMA, não se concretizou como planejada, dado o baixo engajamento dos ministérios envolvidos, resultando na sua descontinuidade a partir de 2018. Daí, verificou-se a baixa institucionalização ocorrida no ciclo de vigência do PNA, sem uma efetiva mobilização do Governo Federal (peça 35, p. 23 a 25).

102. Segundo tal relatório, quanto à EGRD, a avaliação da eficácia das ações realizadas foi prejudicada pela ausência de um plano de ação ou implementação completo, já que as diretrizes não continham todos os elementos necessários a uma avaliação eficaz, considerando que o Relatório Final de Monitoramento e Avaliação do ciclo 2016-2020 do PNA apresentou os resultados de modo bem resumido, sem uma vinculação clara e específica às diretrizes da EGRD (peça 35, p. 25 e 26).

103. Percebe-se assim que, embora esse instrumento pudesse ter ampliado a integração entre a PNPDEC e a PNMC, não foi acompanhado de ações efetivas plenamente orientadas a esse resultado. Tal avaliação corrobora a baixa integração entre a PNPDEC e a PNMC no ciclo monitorado, em que não houve aprofundamento das ações propostas e dos resultados incrementais alcançados.

104. Verificou-se ainda que, após o ciclo 2016-2020, não houve a atualização prevista do PNA e não foi possível identificar a continuidade dos trabalhos relativos à adaptação à mudança do clima na gestão de riscos de desastres (GRD). Apenas em 2023 foi iniciada a elaboração de um novo Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, conforme explicitado na subseção I.9. Portanto, não há planos vigentes nas supraditas políticas que definam responsabilidades dos atores envolvidos, nem metas orientadas à adaptação da GRD às mudanças climáticas, tampouco indicadores que avaliem a consecução dos respectivos objetivos.

105. Contudo, verifica-se uma inicial interação entre as políticas em tela, pois na elaboração do PNDC, iniciada em fevereiro de 2023 e ainda em andamento, houve a inserção de estudos relacionados à prospecção de cenários futuros provenientes de mudanças climáticas. Além disso, quanto à interação dos atores envolvidos na

gestão de riscos e de desastres, houve articulação entre diferentes esferas governamentais e não governamentais, com participação dos órgãos de Proteção e Defesa Civil nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal, incluindo órgãos da agenda climática.

106. Nessa confecção, também se verificou a participação da sociedade civil organizada, dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (Nupdecs), das instituições acadêmicas, dos organismos internacionais e da iniciativa privada. Os gestores afirmaram que a interação entre esses atores foi viabilizada por diversos canais e metodologias, incluindo um portal específico do plano, mídias sociais, questionários, reuniões técnicas e *workshops* (peça 31, p. 21).

107. Quanto aos produtos já aprovados do PNDC, o qual segue em elaboração até a conclusão desse relatório, verificou-se que o Produto 2 (Identificação dos Riscos de Desastres - Cenários de Curto, Médio e Longo Prazo) traz um conjunto de mapas de riscos de cenários prospectivos sobre a distribuição espacial das ameaças (<https://pndc.com.br/>). Tais mapas foram baseados em dados do Atlas Digital de Desastres no Brasil, levando em consideração os impactos humanos, as perdas e danos financeiros e o número de ocorrências causadas por cada tipo de desastre.

108. A metodologia adotada para a identificação de riscos e cenários prováveis de atuação considera a recorrência de eventos passados e a variação projetada do perigo baseada na variação dos fatores deflagradores, incluindo as mudanças climáticas. Isso sugere uma abordagem integrada que considera a agenda climática.

109. Portanto, verifica-se que os estudos adicionados ao PNDC inserem a lente climática no setor e demonstram uma inicial integração da PNPDEC com a PNMC. Entretanto, ainda não é possível analisar as ações planejadas e os respectivos resultados na redução de riscos, uma vez que o plano ainda não foi institucionalizado e operacionalizado.

110. Assim, ressalta-se a necessidade de que esses estudos iniciais sejam, de fato, incorporados às ações propostas no âmbito da PNPDEC e à operacionalização de tais ações por parte de todos os atores envolvidos. Afinal, esta é uma política de grande intersectorialidade, o que dificulta a gestão coordenada de todas as medidas adotadas, de forma que elas se reforcem e incluam sinergicamente os efeitos da mudança do clima.

111. Destaca-se que esse cenário da política foi mais bem analisado na subseção III.4, na qual se avaliou a coordenação e articulação entre os órgãos do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (SIFDEC). Em relação a isso, a peça 31 (p. 22) explica que o PNDC dispõe de metas e informa os respectivos responsáveis por sua implementação, o que leva a um indício de que a institucionalização e a operacionalização do plano conduziram a uma maior interação entre os atores.

112. Já no contexto do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) descontinuado, observou-se que o Plano Clima começou a ser elaborado em 2023, em atualização ao PNA 2016-2020. Verificou-se que o MIDR é o responsável pelo Plano Setorial de Gestão de Riscos e Desastres. Tal ministério compõe o Grupo Técnico Temporário de Adaptação (GTT Adaptação) instituído pela Portaria SMC/MMA 845/2023, sob a competência de elaborar o referido plano setorial, o qual se mostra incipiente, ainda sem avanços amplamente divulgados em sua elaboração.

113. Todavia, não se identifica uma comunicação institucional na elaboração de tal instrumento, a qual ocorra de modo estruturado entre as áreas de mudanças climáticas e de gestão de riscos de desastres (GRD). De acordo com os gestores, isso se dá devido ao fato de o supracitado plano setorial se basear nos produtos do PNDC, o qual deve contemplar a agenda de adaptação (peça 31, p. 18).

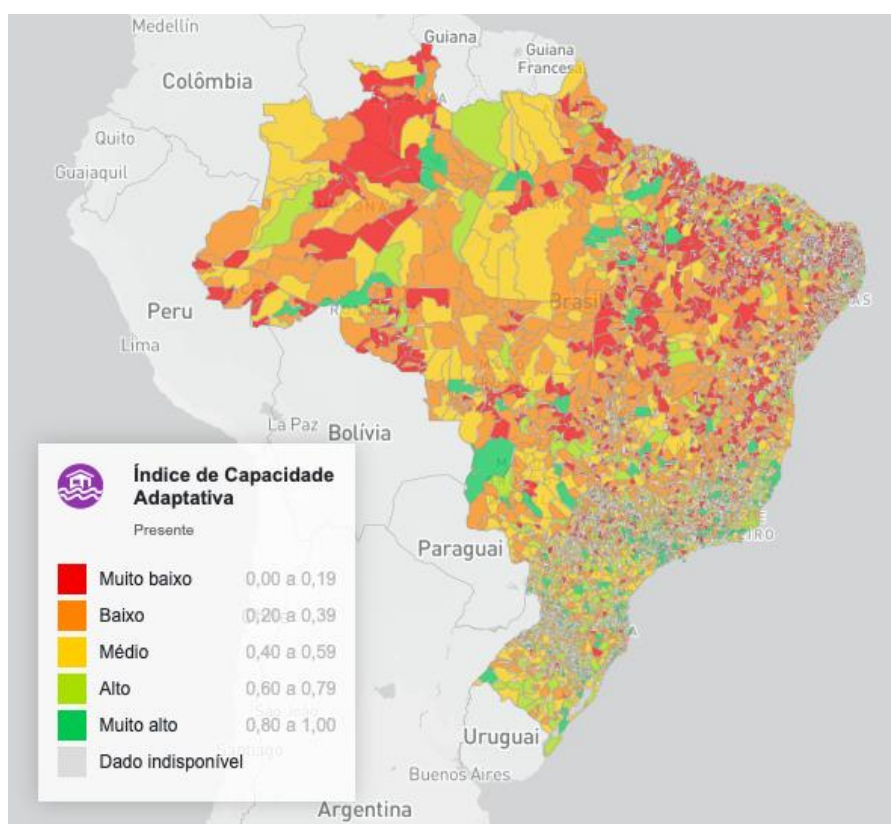
114. Assim, observou-se que as metas do Plano Setorial de Gestão de Riscos e Desastres serão as mesmas dispostas no PNDC, assim como os demais itens, como os responsáveis por essas metas, os respectivos indicadores e a previsão de revisão (peça 31, p. 20-22). Tal compatibilização visa evitar sobreposições e comandos desconexos na construção dos planos.

115. Todavia, para se avaliar a efetividade da interação da PNPDEC com a PNMC, é necessário verificar se a operacionalização do PNDC irá incorporar, de modo abrangente, a ótica climática à gestão de riscos de desastres. Como os planos ainda não foram institucionalizados, nota-se que é necessário se avançar na operacionalização, para que dessa forma seja possível verificar propensas melhorias da inserção da ótica climática.

116. A subseção VI.3 elenca as metas identificadas na versão preliminar do Produto 10 do PNDC, que contemplam diretamente eventos decorrentes das mudanças climáticas. Algumas, contudo, ainda carecem da instituição clara de resultados quantitativos futuros. Assim, conclusões mais aprofundadas da referida compatibilização somente serão possíveis após a divulgação da versão final do PNDC e sua posterior implementação.

117. Além desse cenário na esfera federal, verificou-se, pelo Sistema de Informações e Análises sobre Impactos das Mudanças do Clima (AdaptaBrasil/MCTI), que dos 5.570 municípios nele cadastrados, 3.679 - ou seja, cerca de 66% - têm capacidade adaptativa baixa ou muito baixa a eventos extremos e desastres hidro geológicos, como deslizamentos, inundações, enxurradas e alagamentos (Figura 4). A falta de articulação entre os órgãos federais pode ainda agravar esse cenário nas demais esferas. Afinal, dado que, a nível federal, essa interação é insuficiente, tende a ser ainda mais frágil a nível local.

Figura 15 - Índice de capacidade adaptativa dos municípios

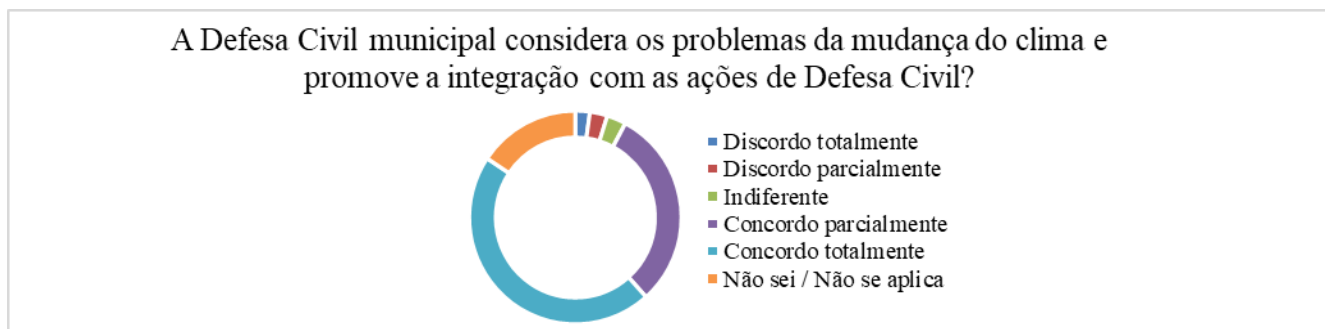


Fonte: AdaptaBrasil. Disponível em: <https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br>.

118. No questionário realizado com os municípios durante a fase de execução desta auditoria, foi perguntado aos gestores locais quais seriam as principais medidas adotadas para reduzir os riscos de desastres relacionados às chuvas intensas. Verificou-se que apenas 9 das 409 respostas obtidas declararam a adoção de um Plano Local de Adaptação à Mudança (Apêndice B). Isso evidencia o quão incipiente é a integração da área de Proteção e Defesa Civil com a de mudança do clima no âmbito local.

119. O questionário ainda perguntou aos gestores o quanto eles concordavam com a seguinte afirmação: 'a Defesa Civil municipal considera os problemas da mudança do clima e promove a integração com as ações de Defesa Civil'. O Gráfico 1 mostra a proporção das respostas, das quais 46% trouxeram uma concordância total, o que leva a crer que os municípios consideram a relevância da integração entre as temáticas e concordam com a importância de se considerar os efeitos das mudanças do clima:

Gráfico 1 - Respostas dos gestores municipais sobre a consideração da mudança climática nas ações de Defesa Civil



Fonte: Elaboração própria.

120. Do exposto, embora seja possível verificar que o PNDC começou a inserir o tema de adaptação às mudanças climáticas na PNPDEC, vê-se que ainda não é possível checar a efetividade de suas respectivas ações e os resultados incrementais que se esperam na adaptação do setor.

121. Consta-se que a incipiente integração entre essas políticas decorre principalmente de ainda não haver institucionalização e operacionalização de ações estratégicas de gestão de riscos e desastres adaptadas à mudança do clima. Essa integração possibilitaria que os resultados das políticas em questão se reforçassem. Além dessa causa, e conforme descrito no capítulo III, percebe-se que estas ações se encontram sob a competência de diversos atores ainda não bem articulados e coordenados, especialmente no que se refere às ações de prevenção, o que limita a interação entre elas e a adaptação do setor, como um todo, às mudanças climáticas.

122. Ressalta-se que o fato de serem recentes as inclusões de uma ótica climática no contexto da gestão de riscos e desastres traz uma provável limitação aos atores envolvidos na PNPDEC quanto à adequada consideração dos efeitos das alterações no clima, sobretudo nas ações de prevenção a desastres. Por conseguinte, há o potencial de se impactar negativamente a identificação e a avaliação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, dificultando que se evite ou reduza a ocorrência deles.

123. Ante todo o exposto, propõe-se recomendar ao MIDR que institua e operacionalize o Plano Setorial de Gestão de Riscos e Desastres, o qual compõe o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a fim de aprimorar a interação da PNPDEC com a PNMC, contemplando, no mínimo, uma integração mais ampla entre seus atores, com a definição clara de seus processos de trabalho e suas responsabilidades em termos da adaptação às mudanças do clima na gestão de riscos e desastres. Dessa forma, busca-se atender ao art. 7º do Anexo do Decreto 9.073/2017, especialmente seu parágrafo 9º, que dispõe o dever de se empreender o planejamento em adaptação e adotarem medidas como o desenvolvimento ou fortalecimento de planos, políticas e/ou contribuições pertinentes.

124. Propõe-se ainda, em observância aos incisos I, III, IV e X do art. 4º do Decreto 9.203/2017, recomendar ao referido ministério que, no âmbito de suas atribuições, adote e induza aos demais atores do Sinpdec metas orientadas ao fortalecimento da capacidade de adaptação às mudanças climáticas na gestão de riscos e desastres, com a especificação das ações planejadas, dos resultados incrementais esperados, dos responsáveis e dos recursos necessários. Bem como que estabeleça uma sistemática efetiva de monitoramento, avaliação e revisão das metas supracitadas.

125. Por fim, para que haja essa interação recíproca e atendimento pleno ao parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e ao art. 11 da Lei 12.187/2009, recomenda-se que o MMA adote medidas para a instituição do Plano Clima Adaptação, com o devido monitoramento, de forma a aprimorar a incipiente integração das políticas, evitando que haja falta de institucionalização e continuidade, como ocorrido no PNA.

126. Pelas propostas a esse achado, espera-se, como benefício, o aperfeiçoamento da PNPDEC, com a inclusão de ações efetivas orientadas à sua interação com a PNMC, com o fortalecimento da capacidade de adaptação às mudanças climáticas, possibilitando que os resultados dessas políticas se reforcem mutuamente e que haja a avaliação regular das atividades e dos incrementos trazidos pelas ações realizadas. Assim, almeja-se o implemento de uma sistemática nacional de gestão de riscos e desastres que priorize o enfrentamento e a

adaptação às mudanças climáticas no país.

III. IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES

127. O objetivo deste capítulo é apresentar como é implementada a gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC, contextualizando-se os mecanismos estabelecidos, os indicadores de desempenho e o modo de sistematização e controle de dados. Elencaram-se ainda as principais dificuldades dos atores locais para gerenciarem os riscos de desastres. Tais verificações tiveram caráter descritivo e são pontuadas nas subseções III.1 a III.3.

128. Adicionalmente, com relação às atribuições dos órgãos envolvidos na referida gestão e à coordenação desses atores, constatou-se um achado relevante para a gestão de riscos, relacionado à fragilidade na coordenação das ações de prevenção, conforme detalhado na subseção III.4.

III.1. Instrumentos de implementação da gestão de riscos de desastres

129. Para descrever a implementação da gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC, verificaram-se seus respectivos mecanismos de implementação, os indicadores de desempenho e sistematização estabelecidos, além do modo de controle dos dados de desastres.

130. Nesse intuito, consultaram-se algumas publicações da Sedec disponibilizadas no domínio eletrônico do MIDR (<https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec>), as quais se alinham aos mecanismos de implementação de ações na gestão de riscos de desastres. Trata-se de manuais, guias, cadernos técnicos, orientações e publicações, os quais foram elaborados com o objetivo de universalizar e publicizar conhecimento técnico nessa temática.

131. Todavia, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNDC), principal instrumento previsto pela Lei 12.608/2012, não foi elaborado em mais de doze anos de sua vigência. Tal lei dispõe que ele defina diretrizes de ação governamental de Proteção e Defesa Civil nos âmbitos nacional e regional. Nesse contexto, o Acórdão 351/2020-TCU-Plenário, decorrente de fiscalização anterior do TCU na PNPDEC (TC 023.751/2018-5), determinou a elaboração desse plano, com metas de curto, médio e longo prazos, de modo que ele, como responsável por nortear as ações da União, orientasse os planos de Proteção e Defesa Civil dos demais integrantes do Sinpdec.

132. Quanto à efetivação da política de gestão de riscos de desastres, também se verificou fragilidade no monitoramento das ações realizadas. Isso é evidenciado ao se observar que, na PNPDEC, ainda não existem indicadores específicos de monitoramento das ações relativas à gestão de riscos de desastres, os quais apenas possuem previsão de serem considerados no PNDC, ainda em elaboração. Tal fato destaca a deficiência encontrada no acompanhamento do alcance dos resultados (peça 30, p. 3 e 4).

133. A Sedec informou que os indicadores e mecanismos de acompanhamento da referida política estarão contidos no PNDC, o qual teve seu processo construtivo iniciado em fevereiro de 2023 e ainda se encontra em finalização (peça 28, p. 2). Verifica-se, contudo, que sua versão preliminar traz alguns indicadores para as ações planejadas.

134. Em entrevista junto a gestores da Sedec, identificou-se que o PPA vem sendo o instrumento utilizado para planejamento, implementação e acompanhamento das ações da PNPDEC. Assim, vê-se que o acompanhamento da política vem sendo feito de forma limitada às estratégias de governo, que se alteram a cada quatro anos e podem não refletir continuidade, articulação e investimento nas ações essenciais que compõem a prevenção, a mitigação e a preparação a desastres.

135. O PPA 2024-2027, por exemplo, em seu Programa 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres, possui apenas dois indicadores: proporção dos municípios nas faixas 'alta' e 'intermediária avançada' do Índice de Capacidade Municipal na Gestão de Riscos e de Desastres; e tempo médio ajustado entre a solicitação de recursos e a transferência de recursos para assistência humanitária. Deles, apenas o primeiro se relaciona ao eixo gestão de riscos, mensurando a capacidade dos municípios.

136. Destaca-se que o PPA é um instrumento legítimo para a definição de diretrizes e objetivos estratégicos de governo. No entanto, não é suficiente para a implementação das ações da PNPDEC mediante uma visão sistêmica de suas ferramentas, atores, ações e resultados. Também não possibilita retroalimentação no planejamento da política como um todo.



137. Quanto aos dados de desastres, cruciais na implementação da política e na atuação harmonizada de seus atores, a principal sistematização realizada pela Sedec ocorre pelo Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID). Os dados disponíveis nesse sistema advêm de registros de desastres, com a solicitação de apoio do Governo Federal pelos municípios para reconhecimento federal e solicitação de recursos às ações de resposta e obras de reconstrução. O município realiza as solicitações via sistema, geralmente logo no pós-desastre, para repasse de recursos. Assim, os dados se referem a desastres já ocorridos, e não a ações propriamente ditas de gestão de risco.

138. Nesse contexto, a Secretaria confirmou não dispor de controle apurado para ter uma maior confiabilidade no banco de dados do S2ID, por se tratar de informações prestadas pelos municípios no intuito de reconhecimento da emergência. Por conseguinte, os dados do S2ID podem não refletir com fidedignidade os acontecimentos, uma vez que não há verificação mais aprofundada das informações, a qual ateste um controle de confiabilidade eficaz da ferramenta (peça 30, p. 3).

139. Houve também a publicação do Atlas de Desastres no Brasil em 2023 (<https://atlasdigital.mdr.gov.br/>), o qual provém de um tratamento estatístico dos dados do S2ID, reduzindo imprecisões grosseiras. O referido instrumento é uma plataforma que possibilita os usuários a visualizarem os dados sobre desastres no Brasil de forma estruturada, em gráficos, tabelas ou mapas nos quais seja possível observar os detalhes das ocorrências e danos associados a cada município.

140. Seu processo de tratamento dos dados, segundo os gestores da Sedec, foi dividido em três etapas principais, que consistiram em verificação de ocorrências repetidas, checagem de valores extremos e análise agrupada por mesorregião. Ainda que haja uma metodologia de tratamento nesses dados, para serem transmitidos ao Atlas de Desastres no Brasil, também não há aqui um controle de confiabilidade nos dados declarados pelos municípios. Como exemplo, os dados trazidos em termos de prejuízos econômicos são uma estimativa, pois é improvável que em dez dias sejam informados precisamente os prejuízos causados pelos desastres (peça 30, p. 3).

141. Na gestão de riscos, além dos dados provenientes dos desastres, identificam-se vários órgãos que atuam com dados de mapeamento de riscos geológicos e hidrológicos, monitoramento de eventos extremos e construção de alertas, os quais possam preparar e mitigar os efeitos dos desastres. Tais dados provêm de órgãos como o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) e o Serviço Geológico do Brasil (SGB/CPRM).

142. O Acórdão 546/2023-TCU-Plenário (TC 002.043/2022-0) recomendou que a Sedec instituísse a comunicação de eventos adversos com as agências de meteorologia e os entes federados, via plataforma que sistematizasse as respectivas informações. Em decorrência, a Sedec tem atuado em monitoramento, planejamento e alerta para a preparação a desastres iminentes, gerindo tais dados e coordenando alertas (peça 28, p. 1).

143. Quanto à implementação de práticas inclusivas na PNPDEC, não se identificaram medidas relevantes adotadas na gestão de riscos de desastres. O Despacho da Coordenação-Geral de Gerenciamento de Riscos (peça 28, p. 2) destaca que a inclusão efetiva dos grupos sociais mais vulneráveis ainda não é adequadamente estruturada. O capítulo IV detalha melhor a não priorização dessas parcelas, com análise referente à falta de identificação e tratamento equânime dos grupos mais vulneráveis.

144. Em síntese, pelos elementos descritos nesta subseção, contextualizou-se o cenário atual de alguns instrumentos de implementação da gestão de riscos de desastres na PNPDEC. Ressalta-se que algumas fragilidades, como a ausência do PNDC e as limitações nos indicadores, bem como as questões relacionadas à restrita confiabilidade dos dados, já foram objetos de determinações e recomendações em fiscalizações anteriores do TCU, notadamente nos Acórdãos 351/2020 e 546/2023, ambos do Plenário do Tribunal.

145. Algumas dessas deliberações já se encontram em tratamento pela Sedec, como a elaboração do PNDC, em finalização, a qual deverá contemplar novos indicadores e mecanismos de acompanhamento da política. Assim, a apresentação desses elementos serve de base para a compreensão do contexto em que se inserem as questões e os achados da auditoria.

III.2. Dificuldades dos atores locais para gerenciar os riscos de desastres

146. A gestão de riscos de desastres da PNPDEC ocorre em um sistema que envolve todas as esferas federativas, sendo os municípios importantes operacionalizadores. Assim, esta fiscalização identificou algumas das principais dificuldades dos atores locais para gerenciarem os riscos de desastres. O ‘Projeto Elos’, desenvolvido pela Sedec/MIDR em Cooperação Técnica Internacional BRA/12/017 - Fortalecimento da Cultura de Gestão de Riscos de Desastres no Brasil, de autoria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Cemaden, produziu um relevante diagnóstico de necessidades e capacidades dos órgãos municipais de Proteção e Defesa Civil.

147. A referida iniciativa diagnosticou 1.993 municípios brasileiros, tendo indicado as necessidades dos órgãos municipais em Proteção e Defesa Civil, na estruturação, na capacitação e na governança. As dificuldades constatadas abrangeram falta de recursos materiais e humanos e desafios burocráticos e de capacitação, em prejuízo à eficácia das ações de Proteção e Defesa Civil no âmbito municipal.

148. Na temática de estruturação, esse diagnóstico relatou que a falta de recursos financeiros é o maior desafio dos municípios. Os respondentes relataram dificuldades na obtenção de recursos, com excesso de burocracias e desafios devidos à falta de continuidade nos trabalhos em trocas de gestão. Ainda, o estudo identificou que **o maior desafio em relação à governança diz respeito ao apoio para fiscalizar e coibir a ocupação em áreas de risco, seguido pelo trabalho preventivo com a população e o reconhecimento do papel da Defesa Civil pela gestão municipal.**

149. Essas dificuldades evidenciam a complexidade da gestão de riscos de desastres no Brasil, apontando para a necessidade de uma abordagem integrada que envolva a melhoria da infraestrutura, a capacitação contínua e a reformulação de processos burocráticos, além de outras medidas, para fortalecer a capacidade de resposta das defesas civis municipais.

150. Ainda, segundo o IBGE, em seu monitoramento dos indicadores dos ODS (<https://odsbrasil.gov.br/objetivo1/indicador154>), observa-se que a proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres era de 33,8% em 2017, tendo aumentado para 47% em 2020.

151. Tal indicador foi construído a partir de informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, que traz informações das ocorrências devidas a alagamentos, enchentes, inundações e deslizamentos de encostas, bem como sobre o que é feito para evitar ou minimizar os danos por eles causados, e quais os instrumentos de planejamento e gerenciamento que contemplam a prevenção dessas ocorrências. Contudo, apesar do aumento de 13,2% em 3 anos, menos da metade dos municípios adotavam e implementavam estratégias locais de redução de riscos de desastres em 2020.

152. Como procedimento desta auditoria, aplicou-se um questionário aos gestores municipais (Apêndice B) a partir de uma amostragem de municípios cadastrados no S2ID, com o intuito de verificar quais as principais dificuldades que os municípios enfrentam na gestão de riscos de desastres. Nesse contexto, o item ‘repasso insuficiente de recursos financeiros pelo Governo Federal’ foi a resposta mais frequente entre as atuais dificuldades observadas por esses gestores municipais, seguida do ‘aumento da intensidade e da frequência dos eventos extremos’ (Gráfico 2):

Gráfico 2 - Levantamento das principais dificuldades dos municípios na gestão de riscos

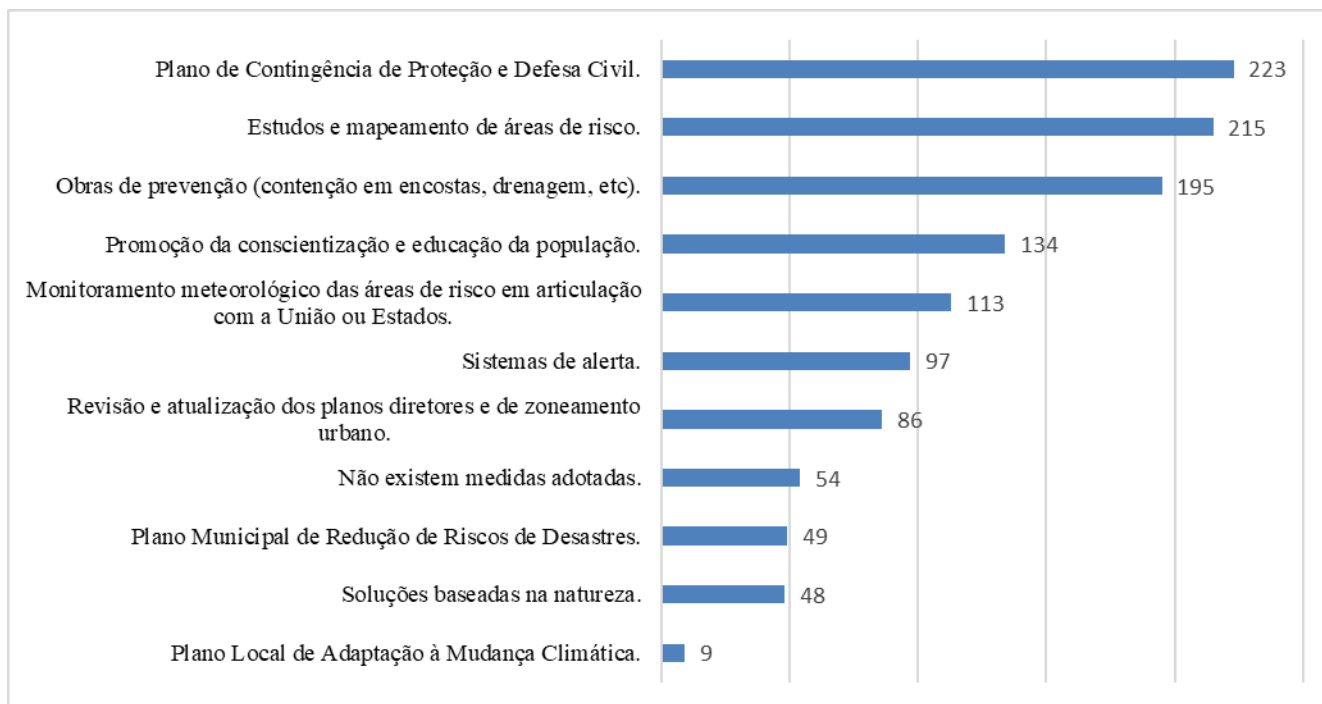


Fonte: Elaboração própria.

153. Sobre tal enquête, ressalta-se que, embora muitos municípios não tenham capacidade e preparação para lidar com os riscos de desastres, conforme já observado na Figura 4, grande parte deles reconhecem o aumento da intensidade e da frequência dos eventos extremos, muito possivelmente decorrentes da mudança climática. Ademais, o mesmo questionário trouxe o resultado de falta de implementação de importantes estratégias locais para se adaptar à mudança do clima e reduzir o risco de desastres, com cerca de 2,2% dos municípios consultados apresentando Plano Local de Adaptação, conforme já explicitado no parágrafo 118.

154. O questionário ainda levantou as principais medidas adotadas para se reduzirem os riscos de desastres relacionados às chuvas intensas (Gráfico 3). Dos dados obtidos, percebe-se que a medida mais adotada é o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, instrumento obrigatório para inclusão no Cadastro Nacional dos Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos (Lei 12.340/2010, art. 3º-A). Ainda assim, verifica-se que 54 municípios participantes responderam não adotar qualquer medida para redução dos riscos de desastres.

Gráfico 3 - Levantamento das principais medidas adotadas pelos municípios para reduzirem os riscos de desastres relacionados às chuvas intensas



Fonte: Elaboração própria.

III.3. Gestão de riscos de desastres no Governo Federal

155. Para analisar a implementação da gestão de riscos de desastres, a auditoria verificou as principais atribuições dos órgãos federais envolvidos nessa gestão.

156. Observa-se, no âmbito da PNPDEC, que diversos atores de diferentes ministérios desempenham atividades de prevenção, mitigação e preparação a desastres. Isso se dá devido à inerente intersectorialidade envolvida nessa gestão, a envolver temáticas de responsabilidades de diferentes órgãos governamentais, os quais devem estar alinhados para a consecução dos objetivos da política.

157. Nesse sentido, a fim de mapear os principais atores envolvidos e suas respectivas ações na gestão de riscos no âmbito do Governo Federal, realizou-se uma análise dos *stakeholders* do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec) a partir de conversas com os gestores, além de pesquisas na legislação correlata e nos *sites* dos órgãos envolvidos. Os principais órgãos que compõem o Sifdec foram identificados, demonstrando a transversalidade da temática e a pluralidade de envolvidos (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

158. Para complementar a verificação dessa atuação intersectorial, ao se considerar o Programa 2318 - Gestão de Riscos e Desastres (PPA 2024-2027) como ponto de partida para a análise, com um recorte de ações voltadas à prevenção a eventos extremos relacionados com o evento deflagrador chuvas intensas, verificou-se que atores de quatro diferentes ministérios possuem importantes ações orçamentárias no eixo prevenção, conforme se indica na primeira coluna da Tabela 2:

Tabela 23 - Ações orçamentárias no Programa 2318 (PPA 2024-2027)

Ator	Ação	Descrição
Sedec (MIDR)	14UX	Aperfeiçoamento das ações do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad).
	8172	Coordenação e Fortalecimento do SINPDEC.
	8348	Obras e serviços de engenharia relacionados com intervenções em áreas de risco de desastres de caráter mitigador, que possuam características diferenciadas de urgência e celeridade.
	14RL	Apoio aos Estados e Municípios para elaboração de estudos, planos, projetos e

		execução de obras para a prevenção e proteção à erosão costeira em áreas urbanizadas.
SNP (MCid)	8865	Apoio aos Estados, Municípios e Distrito Federal para elaboração de Projetos de Estabilidade de Encostas e de execução de Obras de Contenção de Encostas.
SNSA (MCid)	00TK	Apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios para implantação, ampliação e melhorias dos sistemas de drenagem urbana e de manejo de águas pluviais em municípios críticos para eventos recorrentes de inundações, enxurradas e alagamentos.
SNSH (MIDR)	00T5	Realização de estudos, projetos e obras para implantação e/ou recuperação de infraestruturas para contenção ou amortecimento de cheias e inundações e para contenção de erosões marinhas e fluviais.
Cemaden (MCTI)	20GB	Monitoramento e envio de alertas para municípios com histórico de ocorrências de desastres e áreas de riscos geohidrológicos mapeadas.
CPRM (MME)	20LA	Cartografia de risco geológico.
	20L9	Sistemas de Alerta Hidrológico (SAH).

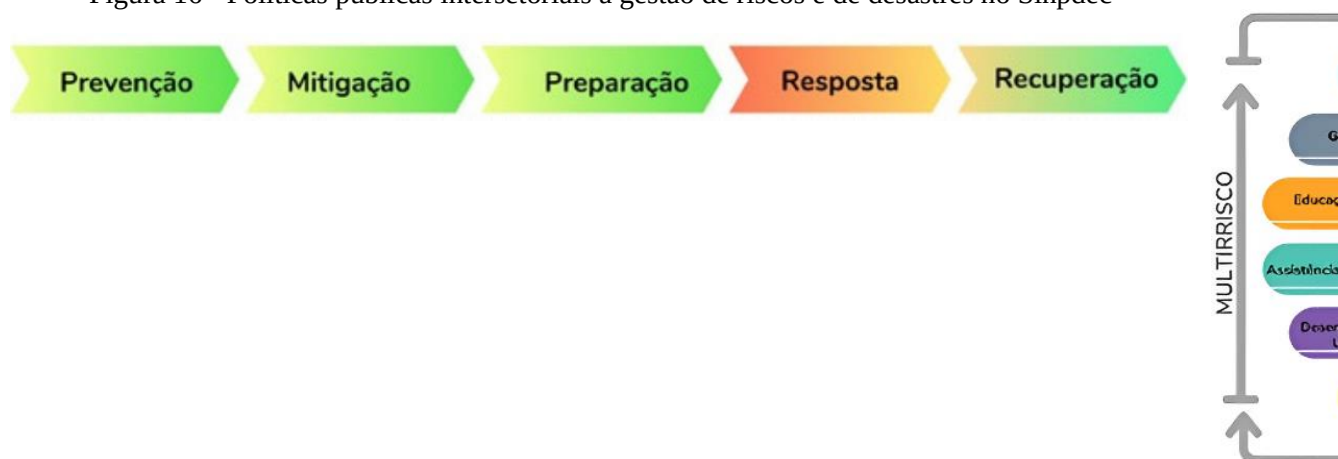
Fonte: Elaboração própria com informações provenientes do SIOP.

159. Tais ações referem-se sobretudo a mapeamentos de áreas de riscos, obras de prevenção em áreas de riscos, estudos e projetos de implantação de infraestrutura e sistemas de alerta e monitoramento.

160. Cumpre ressaltar ainda a atuação do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), que fornece previsões do tempo e alertas meteorológicos, fundamentais para a prevenção e a preparação para eventos extremos, e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que atua na gestão dos recursos hídricos do Brasil, incluindo o monitoramento de secas e inundações. Esses órgãos, mesmo que não tenham ações inseridas no Programa 2318, possuem atividades importantes na prevenção e mitigação de desastres relacionados à água, como enchentes e estiagens prolongadas.

161. Sobre os diferentes temas de políticas públicas que se relacionam nesse contexto, destaca-se que o Produto 3 do PNDC (Princípios e Diretrizes Estratégicas de Atuação em Proteção e Defesa Civil) trouxe um levantamento das diversas políticas envolvidas na gestão de riscos e de desastres, como as de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Ordenação do Território, Saúde, Educação, Habitação e Saneamento Básico (Figura 5):

Figura 16 - Políticas públicas intersetoriais à gestão de riscos e de desastres no Sinpdec



Fonte: Produto 3 - PNDC. Disponível em: <https://pndc.com.br/>

162. Em resposta ao Ofício 000.064/2024 - TCU/AudUrbana (peça 19), a Sedec evidenciou que as ações de caráter mais estruturante estão inseridas em atividades de distintos atores federais, como a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (MIDR) e as Secretarias Nacionais de Saneamento, de Habitação e de Periferias (MCid). Ainda, informou que as principais intervenções preventivas em nível federal estão associadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (peça 30, p. 1).

163. Ressalta-se que o desenho do Sinpdec evidencia os atores que participam das ações de prevenção,

mitigação e preparação, em cada tipo de desastre. Para os desastres de enxurradas, inundações, alagamentos, movimentos de massa e erosão, participam, além da Sedec, a SGB/CPRM, a SNSA/MCid, a SNP/MCid, a SNH/MCid, o INMET, o Cemaden, o INPE, a ANA, o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam/MD), a Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial (SECDOAT/MMA), a SMC/MMA e o MDS (peça 24).

III.4. Fragilidade na coordenação das ações de prevenção

164. Devido à Sedec/MIDR realizar de modo incipiente o alinhamento e a articulação das ações de prevenção a desastres a cargo dos diversos atores do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec), verificou-se fragilidade na coordenação dessas ações, o que pode ocasionar fragmentação na implementação das medidas, impactando negativamente na redução de riscos de desastres.

165. Em meio à atuação de vários setores na temática de gerenciamento de riscos, diferentes ministérios possuem importantes ações no eixo prevenção, conforme elencados na subseção III.3. A transversalidade da PNPDEC, composta de um sistema com diversos órgãos e entidades com funções na gestão de riscos de desastres, evidencia a necessidade de articulação intersetorial. Todavia, a coordenação de suas ações de prevenção a desastres ainda não se encontra operacionalizada (peça 30, p.2).

166. De acordo com o art. 11 da Lei 12.608/2012, a Sedec seria responsável pela coordenação do Sinpdec e do Sifdec, devendo exercer a articulação com os órgãos e as entidades federais para a execução das ações de gerenciamento de riscos e de desastres. Há a necessidade, portanto, de melhorias em instrumentos e processos que agreguem eficiência e efetividade à articulação dessas ações no âmbito do referido sistema.

167. Verificou-se que a ausência de um Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil finalizado, destinado sobretudo à coordenação das referidas ações, dificulta o acompanhamento da política. Não há articulação e monitoramento das ações essenciais à prevenção de desastres, reconhecendo seus respectivos atores e responsabilidades compartilhadas.

168. Observa-se ainda que a Defesa Civil nacional atua majoritariamente nas ações de resposta e recuperação, sob uma gestão mais reativa aos desastres, em detrimento das ações de prevenção (peça 20). Dessa forma, as ações de prevenção se mostram cada vez mais frágeis, haja vista também a redução progressiva de recursos a ela consignadas, conforme a subseção IV.2 adiante.

169. Tal panorama contraria o parágrafo único do art. 5º do Decreto 10.593/2020, o qual dispõe que a Sedec/MIDR exerça a função de coordenação do Sifdec e se articule com órgãos e entidades federais para a execução das ações de gerenciamento de riscos. Além disso, essa situação é contraditória à boa prática disposta no Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU/2020) acerca da institucionalização de estruturas de coordenação e articulação das ações concernentes à política pública.

170. Pelas análises e respostas dos gestores ao Ofício 000.064/2024-TCU/AudUrbana (peça 19), identificou-se a complexidade inerente à PNPDEC na delimitação da atuação de cada órgão envolvido, especialmente em relação às ações de prevenção, com múltiplos atores que participam ou possuem interesse na política. Além do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec), o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) como um todo é formado por órgãos e entidades públicas e privadas das três esferas federativas, bem como pela sociedade civil, consoante a Lei 12.608/2012.

171. Em relação a essa multiplicidade de atores, o item 9.3.1 do Acórdão 351/2020-TCU-Plenário (peça 94 - TC 023.751/2018-5) determinou ao MIDR que estabelecesse critérios objetivos e claros, delimitando a atuação de cada órgão envolvido nas ações de prevenção, de modo que a PNPDEC apresentasse as desejáveis características de coerência e coesão preconizadas pelas boas práticas de governança definidas pelo TCU no seu Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas, minimizando os riscos de fragmentação, sobreposição e duplicidade de ações.

172. Tal recomendação adveio de achado oriundo da auditoria operacional realizada na PNPDEC (TC 023.751/2018-5), alusivo à falta de definição clara dos papéis dos órgãos envolvidos nas ações de prevenção, consoante a possibilidade de haver sobreposição entre atividades desempenhadas pelo MIDR e pelo MCid, dado que ambos eram responsáveis por gerir recursos destinados a obras de prevenção em áreas de risco, situação que ainda persiste (Tabela 23 - Ações orçamentárias no Programa 2318 (PPA 2024-2027)).



173. O relatório da supradita fiscalização complementou: ‘esse exemplo demonstra que a fragmentação na atuação pode gerar distorções na condução da Política como um todo, de modo a não se atingir a maximização dos resultados com os recursos disponíveis’ (peça 89 - TC 023.751/2018-5).

174. Na peça 117 (p. 6) do referido TC 023.751/2018-5, a Sedec alegou dificuldade em estabelecer critérios de delimitação da atuação de cada órgão envolvido em ações de prevenção, em face do Sinpdec ser formado por órgãos e entidades públicas e privadas das três esferas federativas e pela sociedade civil, conforme estabelecido na Lei 12.608/2012 (art. 10). A citada secretaria também mencionou impasse nessa operacionalização em virtude do pacto federativo previsto na Constituição Federal e das atribuições e competências afetas a cada entidade da Administração Indireta, previstas em suas leis de criação ou atos constitutivos.

175. A Secretaria ainda demonstrou estar atuando junto ao Banco Mundial, em avença com o Centro de Gestão de Estudos e Estratégia (CGEE), para desenvolver a Matriz Federal de Proteção e Defesa Civil, que junto à publicação do Decreto 10.593/2020 e à elaboração do PNDC, nortearão a instituição de uma política de governança sobre riscos e desastres a ser implementada no âmbito do Sinpdec (peça 117, p.6 - TC 023.751/2018-5).

176. A peça 24 deste processo apresenta a matriz federal de desenho do SINPDEC, especificando a atuação de seus órgãos, bem como indica as ações nas quais a Sedec possui capacidade de atuação. Nela, desenvolveu-se um levantamento das ações de gestão de riscos integrantes à PNPDEC, sem ainda, contudo, ter sido esquematizada a coordenação e articulação dos órgãos sob atuação comum a essas ações, inclusive com indicadores respectivos de monitoramento.

177. No contexto da articulação dos atores da PNPDEC, destaca-se ainda a relevância do Conpdec, órgão colegiado instituído pela Lei 12.608/2012 (art. 11 e 12), o qual possui natureza consultiva e integra a estrutura do MIDR - vide a descrição pormenorizada realizada na subseção I.6.

178. Verifica-se que esse conselho poderia melhorar a articulação entre os atores relevantes às ações de prevenção. Afinal, deve ser composto por membros de dez ministérios diferentes, além de integrantes de órgãos estaduais e municipais de Proteção e Defesa Civil, de organizações da sociedade civil e de instituições de ensino e pesquisa da área de gestão de riscos e de desastres (Decreto 10.593/2020, art. 15). Todavia, o Conpdec ainda não foi operacionalizado.

179. Dentre as causas da fragilidade na coordenação das ações de prevenção a desastres, dispersas entre diferentes ministérios, destaca-se a incipiente implementação de estratégias de articulação, comunicação e coordenação desses diversos atores federais que possuem atuação significativa na gestão de riscos de desastres.

180. Nesse contexto, não se notam medidas efetivas adotadas pela Sedec para a coordenação dos diversos órgãos referidos à gestão de riscos de desastres no âmbito do Sifdec, as quais promovam uma articulação estruturada entre os atores da política, com a construção de estratégias de comunicação e colaboração. Tal situação, inclusive, se evidencia na Nota Técnica 13/2024/CEI/CGEA/DOP/SEDEC -MIDR (peça 30, p. 2):

A Sedec não exerce a coordenação de fato das ações de prevenção em nível federal. A Sedec possui um efetivo mínimo, que é completamente consumido no âmbito das ações de preparação, resposta e recuperação dos desastres mais recorrentes (hidro geológicos e meteorológicos), restando inviabilizada a atuação da Sedec na coordenação das ações de prevenção em nível federal. Adicionalmente, no arranjo federal, a Sedec ocupa uma posição institucional desfavorável, que impede que ela desempenhe o papel de coordenação e articulação previsto em lei. As demais instituições integrantes do Sistema Federal, no quesito Prevenção, normalmente Ministérios e Secretarias, e outras autarquias, não reconhecem a competência legal de coordenação da Sedec, não se dispondo a integrar um protocolo comum e coordenado de atuação. Para exercer a coordenação de fato, além de possuir efetivo de pessoal suficiente, a Sedec deve ser formalmente empoderada pela alta gestão do executivo, de modo a ter a liderança reconhecida e pelos demais atores setoriais. Não se trata de mandar em ninguém, mas sim de exercer o trabalho, a competência legal, de coordenação e articulação em torno de uma agenda de Estado Única e estratégica de gestão de riscos e desastres.



181. A autonomia e independência de cada órgão para exercer suas competências, embora importantes na operacionalização das ações, dificulta a coordenação pela Sedec. Em resposta ao Ofício 000.064/2024 - TCU/AudUrbana (peça 19), a nota técnica supracitada sinalizou desarmonia no arranjo federal, indicando que as demais instituições integrantes do Sifdec, no quesito prevenção, não reconhecem a competência legal de coordenação da referida secretaria, bem como não se dispõem a integrar um protocolo comum e coordenado de atuação.

182. A Sedec informou que a falta de coordenação dos atores envolvidos nas ações de prevenção também ocorre por sua reduzida estrutura, a contemplar: o Departamento de Obras de Proteção e Defesa Civil (DOP), a atuar em ações de restabelecimento e reconstrução pós desastres; o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad), a atuar em preparação (monitoramento e alerta) e resposta a desastres; e o Departamento de Articulação e Gestão (DAG), a atuar de modo transversal em ações administrativas, transferências financeiras e capacitações e fortalecimento do Sinpdec (peça 30, p. 3). A secretaria alegou ainda que tal limitação conduz à concentração de seus esforços em ações de resposta.

183. Entre as causas da fragilidade na coordenação das ações, destaca-se que o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, um dos principais instrumentos da PNPDEC, ainda não foi institucionalizado. Tal instrumento é relevante para o levantamento, a identificação e a articulação dos atores envolvidos na política, com a definição de suas responsabilidades e, por conseguinte, a facilitação da coordenação pela Sedec (Decreto 10.593/2020, art. 26, inc. II).

184. A fragilidade na governança das ações preventivas no âmbito da PNPDEC, que se encontram dispersas no Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, pode propiciar fragmentação e sobreposição das medidas de prevenção, mitigação e preparação, impactando negativamente a redução de riscos de desastres. Por conseguinte, pode haver comprometimento da eficácia do Sinpdec, limitando a capacidade de prevenção integrada e eficiente a situações de desastres.

185. Ante todo o exposto, em observância aos arts. 11 e 12 da Lei 12.608/2012, propõe-se recomendar à Sedec/MIDR que aprimore estratégias de coordenação das ações de prevenção no âmbito do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, a exemplo do alinhamento dessas ações de prevenção, bem como do aperfeiçoamento da interação entre os seus diversos atores por meio da operacionalização do Conpdec.

186. Com essa estratégia, espera-se como benefício a melhoria na estrutura de governança da gestão de riscos de desastres, mediante o fortalecimento de estratégias de articulação, comunicação e colaboração coordenada dos diversos atores federais com atuação significativa nesse contexto.

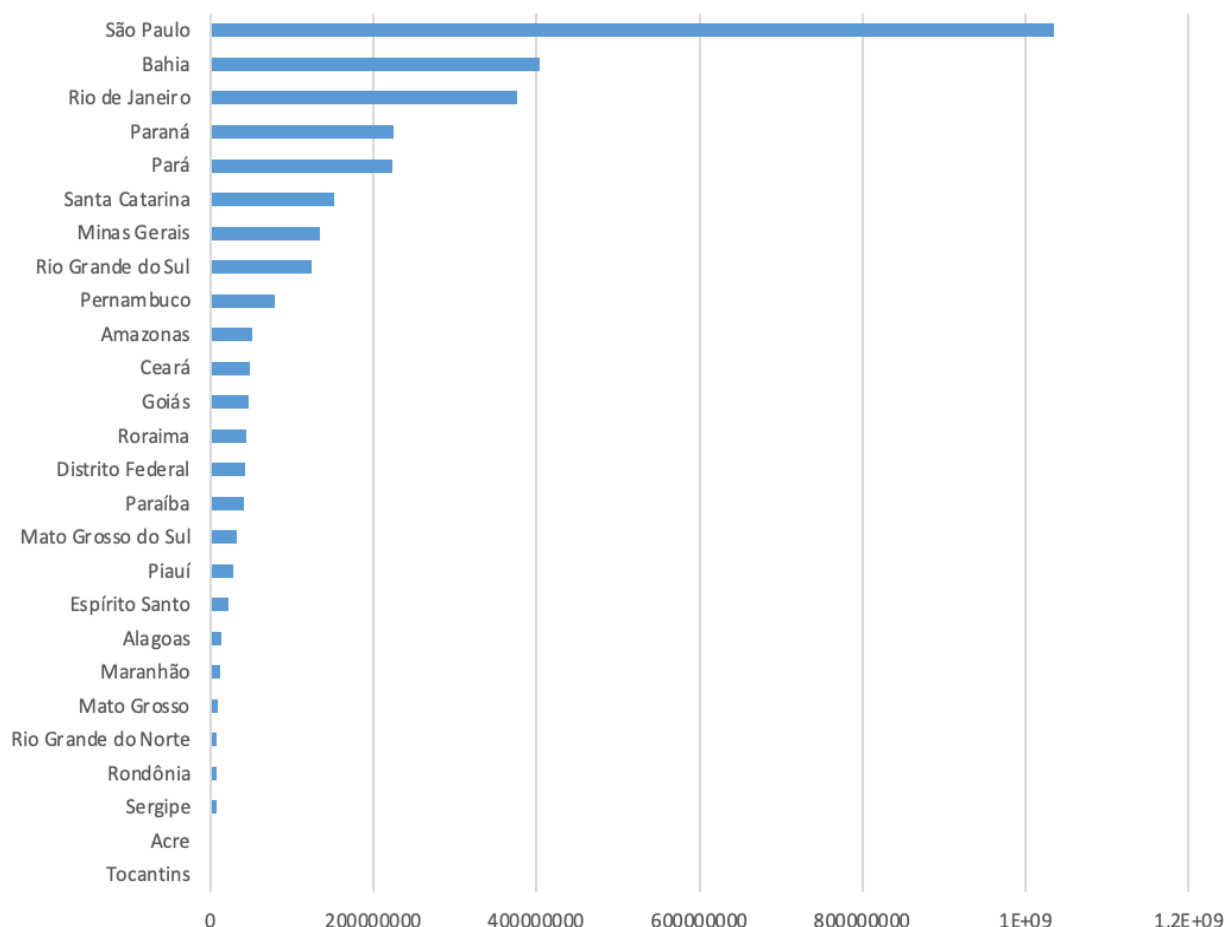
IV. SUFICIÊNCIA E DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA E INCLUSIVA DOS RECURSOS PARA GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES

187. Este capítulo objetiva responder se os recursos federais alocados na gestão de riscos de desastres são suficientes e possuem distribuição equitativa e inclusiva. Para tanto, identificaram-se as fontes orçamentárias federais destinadas às ações de prevenção, mitigação e preparação, não se tendo observado fontes extraorçamentárias relevantes correspondentes. Analisou-se, ainda, em que medida os recursos demandados para essas ações foram disponibilizados, desde 2015 até 2024, bem como se os critérios de priorização estabelecidos proporcionam alocação inclusiva e equitativa.

188. Quanto à inclusão, verificou-se que a gestão federal de riscos de desastres não prioriza ações orientadas aos grupos populacionais historicamente mais vulneráveis, o que caracteriza a situação encontrada no achado 3 da auditoria. Apresentam-se os resultados dessa verificação na subseção.

189. Já a análise dos repasses de recursos federais de gestão de riscos aos estados e municípios não permitiu identificar um direcionamento dos recursos de forma não equitativa. Destaca-se que tal destinação depende das solicitações pleiteadas e dos riscos mapeados. O Gráfico 4 apresenta os recursos pagos/transferidos (em reais) para cada estado desde 2015 a 2024:

Gráfico 4 - Recursos (em R\$) pagos/transferidos pela União a municípios e estados para ações de prevenção desde 1/1/2015 a 8/11/2024, segregados por estado



Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos do Painel de Recursos para Gestão de Riscos e Desastres (TCU) e do Tesouro Gerencial no período de 1/1/2015 a 8/11/2024. Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=53a386ce-9923-4acc-82a3-f555af438169>

190. Em relação ao volume de recursos anualmente pleiteados pelos entes para cada uma das ações de prevenção, mitigação e preparação, solicitado pelo Ofício 000.064/2024 - TCU/AudUrbana (peça 19), a Sedec confirmou não poder dimensionar, em suas unidades, os recursos solicitados pelos entes para essas ações, tendo inclusive apresentado o entendimento de que a escassez de recursos destinados às ações de GRD desmotiva os entes a oficializarem as suas demandas, gerando a falsa sensação de que essa necessidade não existe (peça 25).

191. Assim, não foi possível emitir opinião conclusiva sobre a suficiência dos recursos federais disponibilizados à gestão de riscos, comparativamente às solicitações. Contudo, consoante o Gráfico 6 da subseção IV.2, observou-se que esses recursos têm reduzido de modo gradativo nos últimos anos. Tal constatação, inclusive, é uma causa para o achado da auditoria abordado no capítulo V, relativo à insuficiência das medidas adotadas para mitigar os impactos decorrentes dos eventos extremos.

IV.1. Ausência de priorização das parcelas populacionais mais vulneráveis na gestão federal de riscos de desastres

192. Devido à ausência de identificação e tratamento equânime dos grupos populacionais mais vulneráveis, a exemplo de mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência, observou-se que a gestão federal de riscos de desastres não prioriza ações orientadas a tais parcelas, o que tem potencial de prejudicar a promoção de inclusão, além de agravar as desigualdades sociais locais.

193. Nesse contexto, a implementação de ações específicas às classes mais vulneráveis mostra-se indispensável, dadas as vulnerabilidades físicas e sociais agravadas que esses grupos tendem a enfrentar em

situações de desastres. Tal posicionamento é reforçado pelo seguinte trecho do **Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres** (peça 36, página 8):

No caso de um planejamento de ações de proteção humana, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e pessoas idosas devem ter prioridade. Isso porque tais grupos são especialmente vulneráveis em situações de riscos e desastres, não apenas pelas consequências imediatas (riscos de morte, maior exposição a doenças e violência), mas também em curto, médio e longo prazo, com relação ao seu desenvolvimento futuro (atraso escolar, sofrimento psíquico, reabilitação motora, entre outros), no caso das crianças e adolescentes e pelos efeitos pós-traumáticos (reabilitação motora, sofrimento psíquico, fraturas, entre outros), no caso das pessoas com deficiência e idosas. Essa vulnerabilidade é tanto maior quanto menor for a idade das crianças, devido às diferenças no senso de percepção de risco, na capacidade motora, na utilização da visão periférica, entre outros, e quanto maior forem as debilidades, física e mental, causadas ou agravadas pelo envelhecimento, nas pessoas idosas.

194. As mulheres, em geral sobrecarregadas por responsabilidades familiares, também enfrentam desafios adicionais, como o cuidado com dependentes, em meio à própria vulnerabilidade. Inclusive, são frequentemente expostas a riscos de violência em abrigos provisórios, com denúncias de abusos sofridos em diversos desses espaços no Rio Grande do Sul, após as inundações locais ocorridas a partir de abril de 2024 - exemplificados pela reportagem do seguinte *site*: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/05/rs-ministerio-das-mulheres-recebe-denuncias-de-abusos-em-abrigos-e-discute-protocolo-durante-desastres-climaticos>, acessado em 20/11/2024. Assim, reforça-se a necessidade de políticas de gestão de riscos inclusivas e sensíveis ao gênero.

195. Crianças, idosos, pessoas com deficiência, acamados e dependentes de equipamentos médicos, como oxigenoterapia, enfrentam ainda mais desafios por sua limitada capacidade de se deslocar ou se proteger rapidamente em emergências. Tais grupos frequentemente não conseguem escapar de desastres sem uma assistência adequada, o que pode evidenciar eventuais fragilidades quanto ao preparo em situações de resgates - situação exemplificada pela reportagem do seguinte *site*, acessado em 18/10/2024: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/ce550yrv3v7o>.

196. A proteção das parcelas mais vulneráveis na gestão de riscos também é uma questão de justiça social e direitos humanos. Assim, é fundamental a instituição de políticas elaboradas a partir de levantamentos de dimensões de tais grupos, bem como de suas necessidades especializadas.

197. Diversos normativos nacionais estipulam que haja a participação inclusiva de grupos sociais historicamente vulneráveis na gestão de riscos de desastres, ao passo que enfatizam a relevância de ações afirmativas, por exemplo, destinadas a mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência frente à PNPDEC - como a Lei 12.608/2012 (art. 5º, inc. VII; e art. 12, inc. IV) e o Decreto 10.593/2020 (art. 14, parágrafo único, inc. V).

198. Há ainda referências internacionais que ratificam ser essencial a inclusão das supraditas parcelas populacionais na formulação e na implementação das ações de gestão de riscos, a exemplo do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (art. 36) e de diversos guias da UNDRR, dentre os quais se elencam: ‘Plano de ação de gênero para apoiar a implementação do Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030’, ‘Sendai Framework Monitor: dados desagregados de gênero, idade e deficiência’ e ‘Recomendação geral 37/2018 nas dimensões de redução de riscos de desastres nas dimensões relacionadas ao gênero nas mudanças climáticas’.

199. Nesse âmbito, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 também destaca a importância de se obterem e divulgarem dados desagregados, inclusive por gênero, idade e deficiência, em subsídio à tomada de decisão mais inclusiva e informada (art. 19). Tais dados são cruciais para se entender, de modo mais aprofundado, como os diferentes grupos vulneráveis são passíveis de afetação por eventos extremos, bem como nortear, de modo mais assertivo e assistivo, políticas, programas e estratégias de Redução do Risco de Desastres.

200. Analisou-se então em que medida as classes mais vulneráveis estão contempladas na

implementação da gestão federal de riscos de desastres. De forma geral, verificou-se que, apesar de se dar primazia à população que vive em áreas de riscos, essa gestão carece de ações de priorização das citadas parcelas mais vulneráveis. Evidenciou-se que os processos seletivos e os critérios de priorização de propostas para a alocação de recursos não consideram adequadamente os parâmetros de vulnerabilidade de tais grupos.

201. Nos processos seletivos instituídos pelo Governo Federal, identificam-se diversos critérios adotados na concretização da PNPDEC, como na primeira etapa de seleção do **Novo PAC - Cidades Sustentáveis e Resilientes - Prevenção a Desastres Naturais: Contenção de Encostas** pela SNP/MCid, consoante a Portaria MCid 1273/2023. A qual se baseou na Nota Técnica 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR (peça 34), a qual atualizou os critérios e indicadores para a identificação dos municípios mais suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, enxurradas e inundações, a serem priorizados pela União na gestão de riscos e desastres.

202. Os critérios a serem satisfeitos pelos municípios proponentes, para a seleção, foram: ter, entre 1991 e 2022, algum registro de óbito por desastre, ou ao menos 10 desastres registrados, ou ao menos 900 desalojados/desabrigados; ou ter ao menos 500 pessoas identificadas em áreas de risco geohidrológico mapeado; ou ter alta vulnerabilidade a inundações, segundo o Atlas de Vulnerabilidade a Inundações (ANA/2014); ou ter ao menos 400 dias de chuvas acima de 50 mm, de 1981 a 2022; ou constar em lista referencial de municípios críticos de 2012 (PAC2).

203. Trata-se de critérios orientados a contemplar áreas historicamente mais suscetíveis a riscos em geral, porém sem avançar em parâmetros de vulnerabilidade de grupos mais expostos nessas regiões. Situação similar se nota nos **Manuais de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações**, do MCid e do MIDR, que adotam critérios de seleção mediante enfoque orientado às populações que vivem em áreas de riscos como um todo, sem segregação por vulnerabilidades.

204. Nessa conjuntura, cita-se ainda a **Norma de Defesa Civil - NORMADEC** (Portaria MDR 773/2021), a qual define um modelo operacional de aplicação metodológica relativo à priorização de propostas de ações de prevenção para a redução do risco de desastres no âmbito do atual MIDR. Embora ela mencione a possível adoção de metodologia de priorização de propostas que também contemple a vulnerabilidade social e econômica como aspecto de mensuração, inclusive fazendo referência a indicadores socioeconômicos nas análises, não apresenta maiores detalhamentos sobre como ocorreria a incorporação sistemática da dimensão de vulnerabilidade.

205. Há ainda mapeamentos pautados na identificação de áreas de riscos, sem um detalhamento mais aprofundado das dimensões populacionais suscetíveis aos desastres naturais nessas áreas, como:

a) a plataforma **AdaptaBrasil MCTI**, a qual reúne índices e indicadores de riscos de impactos das mudanças climáticas no Brasil, com análises de informações integradas e atualizadas, porém sem aprofundar em detalhes de vulnerabilidades da população; e

b) o mapeamento de áreas de riscos alto e muito alto de deslizamentos de terra, inundações, enxurradas e quedas de rocha ao longo de mais de 1.600 municípios brasileiros, disponibilizado pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM). A base de dados dessa plataforma, passível de consulta pública, é um referencial adotado especialmente pela Defesa Civil. Inclusive, constitui um dos instrumentos de planejamento e gestão empregados na aferição do Indicador de Capacidade Municipal (ICM), que objetiva refletir a capacidade municipal para atuar na gestão dos riscos de desastres.

206. Não obstante, já houve algum avanço na identificação das dimensões dos mais vulneráveis às margens de áreas de riscos, pela publicação **População em Áreas de Risco no Brasil**, oriunda de iniciativa estabelecida em Acordo de Cooperação Técnica de 2013 entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) (<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101589.pdf>). O instrumento divulga bases de dados de caracterização das populações vulneráveis a desastres naturais no país, capazes de subsidiar ações de monitoramento, elaboração de alertas e gestão de riscos e respostas a desastres.

207. Nele, associaram-se informações do Censo Demográfico 2010 do IBGE às áreas de riscos monitoradas pelo CEMADEN, detalhando-se informações geográficas articuladas sob diversas escalas de análise, como um primeiro esforço de se estimar a população brasileira exposta e vulnerável ao risco de desastres naturais.



208. Todavia, a base de dados empregada é de 2010, e ainda não houve uma atualização desse instrumento, capaz de abranger os dados do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo IBGE. Assim, a futura atualização do instrumento propiciaria identificação aprofundada dos mais vulneráveis em áreas de riscos, subsidiando o direcionamento de ações mais inclusivas nessa temática.

209. Destaca-se também o **Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos**, em consonância com a Lei 12.608/2012 (art. 6º, inc. VI). Trata-se de instrumento orientado a dar publicidade às informações dos municípios nele inscritos sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis a desastres (Decreto 10.692/2021, art. 1º, parágrafo único).

210. Dentre as atribuições dos entes nele inscritos, o referido decreto consigna: elaborar o mapeamento das áreas suscetíveis à ocorrência dos supraditos desastres, com limites georreferenciados (art. 5º, inc. II); e atualizar anualmente o cadastro de evolução das ocupações em áreas suscetíveis (art. 5º, inc. VII).

211. Tal cadastro representaria um avanço potencial no registro da evolução das ocupações em áreas de riscos, principalmente em termos de imóveis e infraestruturas expostas. Todavia, verifica-se no sítio eletrônico do MIDR (<https://servicos.mdr.gov.br/>) que o citado registro ainda não se encontra devidamente operacionalizado, tal que o único avanço potencial a ele até então associado é no âmbito normativo. Pontua-se ainda que o Decreto 10.692/2021 consigna, sobretudo, obrigações aos entes vinculados ao cadastro, as quais não são acompanhadas de benefícios significativos expressos. Não se verifica, portanto, maiores incentivos ao registro voluntário dos municípios.

212. Ademais, ainda que fosse operacionalizado, o desenho desse cadastro ainda se mostraria incipiente à ótica de registro de vulnerabilidade, dado que não contempla um mapeamento aprofundado das dimensões das populações residentes em áreas mais suscetíveis a riscos, não trazendo uma identificação mais ampla dos grupos locais que necessitem de assistência prioritária.

213. Quanto a protocolos federais que contemplem o fator vulnerabilidade na gestão de riscos, cita-se o **Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres** (peça 36). Ele objetiva: assegurar proteção integral aos direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência em situações de riscos e desastres, em prol de reduzir a vulnerabilidade; e orientar ações de preparação, prevenção, resposta e recuperação nos três níveis da Federação (Portaria Interministerial 2/2012 - art. 1º, inc. I e II).

214. Tal instrumento, ao passo que prevê a adesão colaborativa voluntária de estados, municípios e do Distrito Federal, estipula que os entes aderentes deverão instituir comitê próprio de proteção integral das supraditas parcelas populacionais (art. 4º). Tais comitês locais deverão, por sua vez, propor aos respectivos órgãos de Proteção e Defesa Civil um plano de ações de proteção dos grupos mencionados - tanto em situação de vulnerabilidade em áreas de risco, quanto após os desastres - além de levantar informações estratificadas de desabrigados e desalojados, após a ocorrência dos sinistros (art. 4º, § 1º).

215. O referido protocolo também instituiu, para o âmbito federal, a atuação de um Comitê Gestor, tendo por atribuições: promover a articulação dos órgãos federais e demais entidades envolvidas na implementação das ações previstas no referido instrumento; apoiar a implantação e o cumprimento das funções dos comitês estaduais, distrital e municipais; e realizar o acompanhamento e avaliação das ações nele previstas (art. 2º, inc. I, II e III).

216. Apesar do decurso superior a onze anos desde a instituição do normativo, observou-se, em consulta aos sistemas informatizados do Governo Federal, não haver transparência ativa orientada à disponibilização de registros da continuidade dos trabalhos do supradito Comitê Gestor, especialmente no que se refere à realização de reuniões e ao implemento de iniciativas nesse sentido - as quais indicam descontinuidade dos trabalhos relacionados a tal delegação. Inclusive, a sua coordenação instituída contemplava, além do então Ministério da Integração Nacional à época, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, já extinta (Lei 13.266/2016, art. 1º, inc. VII).

217. Cita-se também que o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) instituiu o **Protocolo de Atuação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania em Situações de Riscos e Desastres** (Portaria MDHC 218/2023), o qual prevê, como princípio orientador da atuação do MDHC, a adoção

do supracitado Protocolo Nacional Conjunto (Portaria Interministerial 2/2012) (peça 37).

218. Destaca-se ainda o importante potencial do Conpdec perante as práticas inclusivas na PNPDEC. Segundo o Decreto 10.593/2020, compete a esse conselho propor procedimentos destinados ao atendimento de crianças, adolescentes, gestantes, nutrízes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população em situação de rua, comunidades tradicionais e povos indígenas em situações de riscos e desastres, observada a legislação aplicável (art. 14, parágrafo único, inc. V). Contudo, apesar da previsão legislativa, o Conpdec ainda não foi operacionalizado, e por esse motivo, ainda não se observa a proposição formal de procedimentos destinados aos mais vulneráveis por tal órgão colegiado.

219. Já no contexto municipal, a equipe de auditoria aplicou um questionário (Apêndice B) a representantes de defesas civis municipais previamente cadastrados junto à Sedec/MIDR. Na ocasião, perguntou-se quais medidas de priorização dos grupos mais vulneráveis se identificam nas ações de Defesa Civil desses entes. A alternativa ‘nenhuma medida é adotada’ foi escolhida por 124 entrevistados, ou seja, por 30,3% dos 409 respondentes - evidenciando baixa priorização do tema no âmbito local (Gráfico 5), o que se interpreta como reflexo de falta de direcionamento e adoção de práticas mais inclusivas na gestão federal.

Gráfico 5 - Medidas de priorização dos mais vulneráveis identificadas em ações de Defesa Civil de municípios



Fonte: Elaboração própria.

220. Além dos diversos referenciais já mencionados, a resposta da Sedec ao Ofício 000.064/2024 (peça 28, item 1.4) corrobora a existência de uma incipiente inclusão dos grupos sociais mais vulneráveis nas medidas de gestão de riscos, bem como destaca a necessidade de se reforçar a inclusão de povos e comunidades tradicionais nas ações de Proteção e Defesa Civil. Seu posicionamento também reitera a necessidade de avanços para que todos os instrumentos de comunicação e informações de Proteção e Defesa Civil sejam inclusivos e tenham os devidos recursos de acessibilidade, em prol de ações efetivas e isonômicas, incluindo todas as formas de comunicação na gestão de riscos e de desastres.

221. Dados os levantamentos apresentados, constata-se que, apesar da gestão federal de riscos de desastres contemplar a população que vive em áreas de riscos, não prioriza ações destinadas aos grupos historicamente mais vulneráveis. Em especial, no que se refere: aos processos e manuais instituídos para a seleção de propostas; à fragilidade na operacionalização de protocolos de proteção a esses grupos; à não operacionalização do Conpdec; e à não identificação de dimensões atualizadas das citadas parcelas, com ausência de plataformas nacionais de mapeamento de riscos que contemplem tal levantamento.

222. Nota-se, então, o potencial prejuízo à promoção de inclusão dos mais vulneráveis na gestão federal de riscos e de desastres, passível de agravar as desigualdades sociais locais existentes. A ausência de direcionamento e adoção de práticas mais inclusivas no âmbito federal pode inclusive reverberar na frágil adoção de medidas de priorização dos mais vulneráveis nas ações de Defesa Civil dos entes locais.

223. Para buscar resultados mais inclusivos na gestão de riscos de desastres, propõe-se recomendar à Sedec que aprimore a priorização de parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis, a exemplo de mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência - no processo de gestão de riscos de desastres -

abrangendo, ao menos:

a) a disposição de dados discretos que ressaltem o levantamento das supraditas parcelas passíveis de impactos por eventos extremos, segregados por gênero, idade e deficiência, mediante a atuação articulada com demais órgãos responsáveis pela sistematização de tais informações, de forma a permitir a identificação e o tratamento equânime nas ações de prevenção da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; e

b) a participação mais ampla de representantes dos grupos mais vulneráveis nos processos de formulação e implementação da política.

224. Com o implemento das recomendações propostas, espera-se, como benefício, desenvolver a identificação atualizada e aprofundar o tratamento equânime dos grupos populacionais historicamente mais vulneráveis, com a priorização de ações de gestão federal de riscos e desastres orientadas a esses grupos, em favorecimento: à promoção de inclusão nas ações da PNPDEC, em observância à Lei 12.608/2012 (art. 5º, inc. VII; e art. 12, inc. IV); ao Decreto 10.593/2020 (art. 14, parágrafo único, inc. V); e ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (art. 36).

IV.2. Diminuição gradativa dos recursos federais destinados à prevenção de riscos

225. A partir dos Mapeamentos de Programas Integrantes de Planos Plurianuais, extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), cujos dados provêm da base do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), elencaram-se as ações orçamentárias atinentes à preparação, à prevenção e à mitigação no âmbito da gestão de riscos de desastres, desde 2015 até 2024. Tais ações se distribuem pelos Programas 2318 (PPA 2024-2027), 2218 (PPPA 2020-2023) e 2040 (PPA 2016-2019 e PPA 2012-2015) e foram detalhadas no Apêndice C.

226. A seguir, sintetizam-se os totais de recursos empenhados e pagos/transferidos nessas ações, desde 2015 até 2024, conforme pesquisa realizada no Painel de Recursos para Gestão de Riscos e Desastres do TCU, o qual reúne dados do Tesouro Gerencial referentes à execução orçamentária dos Programas da Defesa Civil (Tabela 3). Em 2024, em especial, ressalta-se terem sido considerados apenas os dados parciais até 21/6/2024.

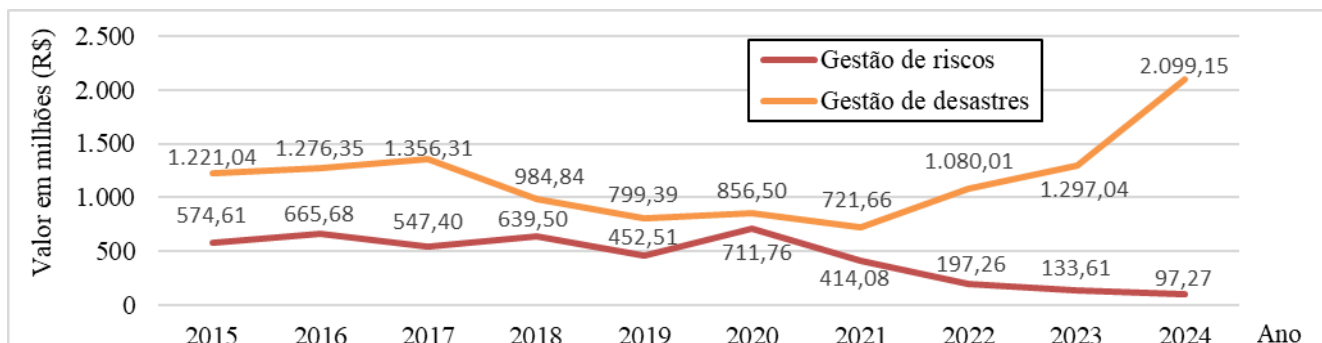
Tabela 24 - Recursos federais destinados à gestão de riscos empenhados e pagos/transferidos desde 1/1/2015 até 21/6/2024

Programa	Ano	Empenhado (R\$)	Pago/Transferido (R\$)
2040 (PPA 2012-2015)	2015	594.997.276,36	574.611.031,02
2040 (PPA 2016-2019)	2016	314.320.563,25	665.683.103,70
	2017	568.752.273,44	547.402.198,51
	2018	838.649.913,86	639.497.245,89
	2019	374.385.646,09	452.510.737,93
2218 (PPA 2020-2023)	2020	438.958.108,41	711.756.248,13
	2021	201.999.461,78	414.084.127,86
	2022	367.152.061,79	197.258.027,34
	2023	394.890.632,95	133.612.135,63
2318 (PPA 2024-2027)	2024	390.596.506,63	97.266.511,89
Total (R\$)		4.484.702.444,56	4.433.681.367,90

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos do Painel de Recursos para Gestão de Riscos e Desastres (TCU) e do Tesouro Gerencial no período de 1/1/2015 até 21/6/2024. Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=53a386ce-9923-4acc-82a3-f555af438169>

227. O Gráfico 6 apresenta os montantes anuais dos recursos destinados às ações de gestão de riscos que foram pagos/transferidos, mediante representação em laranja. De modo complementar, representam-se os recursos destinados às ações de gestão de desastres nos mesmos períodos de análise, conforme a linha em verde. Ainda, a Tabela 4 sintetiza os percentuais anuais dos recursos totais pagos/transferidos nas duas abordagens, de gestão de riscos e gestão de desastres.

Gráfico 6 - Recursos federais destinados às gestões de riscos e de desastres (respectivamente antes e após os desastres) pagos/transferidos desde 1/1/2015 até 21/6/2024



Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos do Painel de Recursos para Gestão de Riscos e Desastres (TCU) e do Tesouro Gerencial no período de 1/1/2015 a 21/6/2024. Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=53a386ce-9923-4acc-82a3-f555af438169>

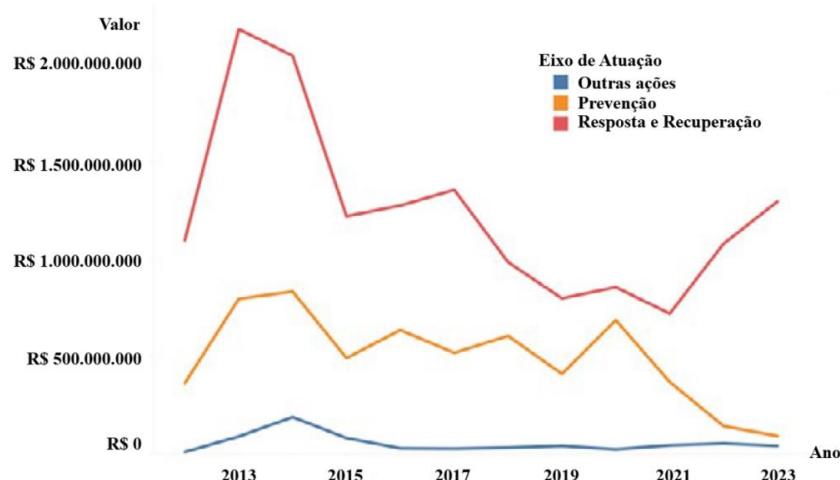
Tabela 25 - Composição do total de recursos federais pagos/transferidos nas ações de gestão de riscos e de desastres desde 1/1/2015 até 21/6/2024

Ações	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Resposta e recuperação	68%	66%	71%	61%	64%	55%	64%	85%	91%	96%
Prevenção, mitigação e prevenção	32%	34%	29%	39%	36%	45%	36%	15%	9%	4%

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos do Painel de Recursos para Gestão de Riscos e Desastres (TCU) e do Tesouro Gerencial no período de 1/1/2015 a 21/6/2024. Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=53a386ce-9923-4acc-82a3-f555af438169>

228. O Gráfico 6 ilustra que os recursos destinados às ações de gestão de riscos efetivamente pagos/transferidos, apesar oscilarem a cada ano, apresentam uma tendência de redução. Tal análise é ratificada no Gráfico 7, extraído do Produto 4 do PNDC, o qual apresenta os valores totais transferidos de acordo com os eixos de atuação em Proteção e Defesa Civil. Nele, a monta de recursos destinados à prevenção revela-se reduzida, comparativamente à destinada às ações de resposta e recuperação.

Gráfico 7 - Recursos totais transferidos de acordo com eixo de atuação de 2012 a 2023



Fonte: PNDC - Produto 4. Disponível em: www.pndc.com.br.

229. Do Gráfico 7, observa-se então que as ações de resposta e recuperação reúnem a maior parte do montante pago ou transferido. Em seguida, o eixo de prevenção representa parcela reduzida desses recursos. Aduz-se, portanto, que a Defesa Civil Nacional segue atuação majoritariamente reativa, e os esforços destinados à gestão de riscos revelam-se limitados. Inclusive, nessa gestão, não se observaram fontes extraorçamentárias

dignas de registro, consoante reunião com representantes da Sedec.

230. Não obstante, para que haja uma atuação mais efetiva da Sedec, perante o esvaziamento progressivo das ações de gestão de riscos, observam-se demandas de aperfeiçoamento em sua estrutura de governança e sua capacidade institucional.

231. Afinal, na Nota Técnica 14/2024/CEI/CGEA/DOP/SEDEC-MIDR (peça 20), a secretaria informou deficiências na execução das ações de gestão de riscos e desastres (GRD) no país, com um descompasso entre a estrutura mínima necessária para desenvolver essa agenda e a sua reduzida estrutura funcional, consumida por demandas inadiáveis das respostas aos desastres. Inclusive, frisou que desempenha suas atribuições legais de forma insuficiente não por opção, mas por ser historicamente mal estruturada. Nesse âmbito, dado que a resposta aos desastres não pode esperar, tal área de atuação é priorizada, em detrimento das frentes de adaptação.

232. Verifica-se que o contexto descrito conduz à fragilidade da governança das ações de GRD, em restrição à adoção de abordagens mais consistentes a esse respeito. Adota-se, então, uma atuação prioritariamente responsiva, porém limitada e insuficiente, frente ao agravamento dos desastres devidos às mudanças climáticas. Não se contempla, portanto, um espaço amplo para o desenvolvimento de agendas estratégicas ou gerenciais, como aquelas consistentes com as ações de adaptação e os compromissos firmados em marcos e acordos internacionais.

233. A esse respeito, está em curso no TCU outra auditoria operacional destinada a avaliar as ações de prevenção e mitigação a desastres no âmbito da PNPDEC (Processo TC 008.979/2024-3). Um dos enfoques previstos no referido trabalho é avaliar se as condições de governança estão sendo atendidas para o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação dessa política. Nele, uma das questões de auditoria avaliará se houve a operacionalização da PNPDEC de forma a propiciar o funcionamento dos seus instrumentos e o alcance dos seus objetivos.

234. Tal questão trará procedimentos que aprofundarão as análises referentes às atribuições da Sedec. Nelas, prevê-se levantar as competências da referida secretaria, em confronto com as necessidades da PNPDEC, bem como com as suas funções e atuações, além de sua articulação com os órgãos e as entidades federais para a execução das ações no âmbito do Sinpdec.

235. Em relação a esses órgãos e entidades, conforme descrito na subseção IV.3 deste relatório, procedeu-se a uma análise dos *stakeholders* referidos à gestão do atual Programa 2318 - Gestão de Riscos e Desastres (PPA 2024-2027), a partir da qual se constatou que a destinação dos recursos federais à gestão de riscos de desastres compreende a atuação de diversos órgãos. Tal pulverização prejudica a priorização das ações de alocação de recursos destinados à gestão de riscos, sob a carência de coordenação e sistematização, além de restrições quanto à plena capacidade de atendimento às demandas dos entes locais.

236. Em relação ao volume de recursos anualmente pleiteados pelos entes para cada uma das ações de prevenção, mitigação e preparação, a Sedec confirmou não poder dimensionar, em suas unidades, os recursos pleiteados pelos entes para essas ações, tendo inclusive apresentado o entendimento de que a escassez de recursos destinados às ações de GRD desmotiva os entes a oficializarem as suas demandas, gerando a falsa sensação de que essa necessidade não existe (peça 25).

V. EFICÁCIA DAS AÇÕES DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS ADOTADAS NO ÂMBITO DA PNPDEC NA REDUÇÃO DOS RISCOS DE DESASTRES

237. Este capítulo relata as análises realizadas sobre a eficácia das ações de adaptação às mudanças climáticas adotadas na PNPDEC. Nele, identificaram-se as principais medidas de adaptação orientadas à redução dos riscos de desastres, principalmente devidas às chuvas intensas, e avaliou-se a suficiência dos avanços obtidos na redução dos riscos de desastres relacionados às mudanças climáticas, diante das medidas adotadas. Avaliou-se ainda se são considerados cenários de riscos com os efeitos das mudanças climáticas (aumento da frequência e impacto dos eventos extremos - chuvas intensas).

238. As análises originaram um achado de auditoria relacionado à insuficiência das medidas adotadas, conforme descrito na subseção V.1.

V.1. Medidas adotadas no âmbito da PNPDEC não foram suficientes para mitigar os impactos decorrentes dos eventos extremos

239. Devido à incipiente consideração de cenários de riscos que contemplem os efeitos do aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, aliado ao reduzido volume de recursos aplicados em ações de prevenção, verificou-se que as medidas adotadas no âmbito da PNPDEC não foram suficientes para mitigar os impactos decorrentes dos eventos extremos, o que contribuiu para o aumento do número de danos humanos e materiais reportados, impactando negativamente a efetividade da política.

240. Observou-se que, apesar dos esforços atuais para incorporar as projeções de mudanças na elaboração do PNDC, as medidas adotadas até então não foram suficientes para mitigar os impactos dos eventos extremos. Afinal, há indicativo do aumento na frequência e na intensidade de eventos extremos, especialmente os relacionados a chuvas intensas, bem como do crescimento no número de pessoas afetadas por desastres relacionados, indicando a insuficiência das medidas adotadas. A análise incluiu revisão de documentos, análise de dados históricos de eventos extremos e de danos reportados, entrevistas com gestores e avaliação de ações de adaptação adotadas pelo Governo Federal.

241. Tal situação está em desacordo com o parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e o art. 25 do Decreto 10.593/2020, os quais estabelecem que a PNPDEC e o PNDC devem se integrar às mudanças climáticas. Além disso, o Decreto 9.073/2017 que promulgou o Acordo de Paris, dispõe sobre o dever de se adotar medidas para o fortalecimento de políticas, incluindo a avaliação dos impactos e da vulnerabilidade à mudança do clima, com vistas à formulação de ações prioritárias nacionalmente determinadas, levando em conta as populações, as localidades e os ecossistemas vulneráveis.

242. Quanto às perspectivas de mudanças do clima, identificou-se uma quantidade crescente de informações públicas sobre os cenários de riscos, possibilitando avanço nas análises dos impactos. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), por exemplo, vem realizando estudos sobre a mudança do clima e disponibiliza, de forma sistemática, projeções climáticas por modelagens matemáticas no ‘Portal Projeções Climáticas no Brasil’ (<http://pclima.inpe.br/>). A Figura 6, extraída do referido portal, evidencia uma modelagem para anomalias na precipitação total no período 2011-2040, com regiões sob altos índices de chuvas intensas, ainda que a maior parte do território do país enfrente secas e estiagens.

Figura 17 - Modelo de anomalia com precipitação total > percentil 95 anual (2011/2040)



Fonte: Portal Projeções Climáticas no Brasil. Disponível em: <http://pclima.inpe.br>.

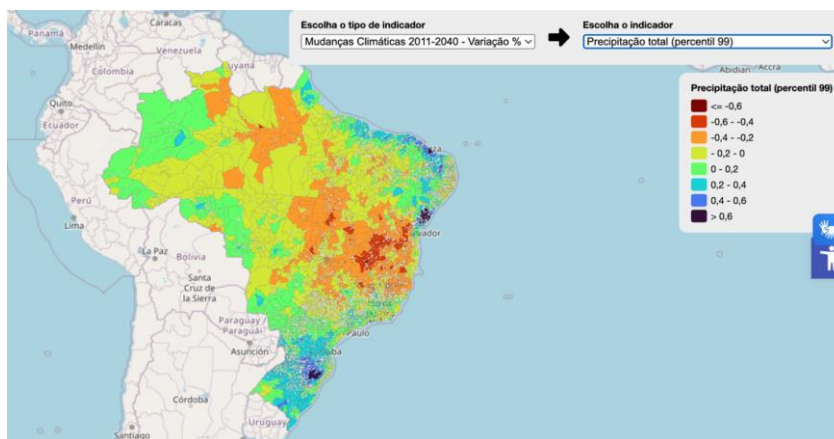
243. Segundo o Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas - IPCC (AR6) (<https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>), é muito provável que eventos de precipitação intensa se tornem mais intensos e frequentes na maioria das regiões submetidas a aumento de temperatura, consoante o projetado pelo INPE. Na escala global, prevê-se que os eventos diários de precipitação extrema se intensifiquem em cerca de 7% para cada 1°C de aquecimento global.

244. Na elaboração do PNDC, formularam-se estudos que subsidiaram a construção de cenários prospectivos de ameaças com indicação das mudanças do clima como fator de perigo. Assim, a expectativa de impacto de mudanças climáticas vem sendo evidenciada nos estudos que compõem os produtos do PNDC, como se observa em seu Produto 2: Identificação dos Riscos de Desastres - Cenários de Curto, Médio e Longo Prazo (<https://pndc.com.br/?p=1303>), com a inserção da ótica da mudança climática na gestão de riscos de desastres.

245. O estudo constatou a tendência de aumento de eventos pluviométricos extremos (> percentil 99 - correspondentes a 1% dos eventos mais intensos) na costa da região norte, até o litoral do estado de Pernambuco, e isoladamente na região metropolitana de Salvador/Bahia (Figura 7). Na região Sul, a área onde se preveem os maiores aumentos será ao leste, entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Figura 18 - Mapa interativo contendo a variação percentual da anomalia do modelo climático 2011-2040 para precipitação total anual (percentil 99).

Fonte: PNDC.



Disponível em:
<https://pndc.com.br>.

246. As desastres que relação com as climáticas, Classificação e Brasileira de (peça 27), eventos geológicos, climatológicos,

tipologias de desastres que aparentam ter mudanças segundo a Codificação Desastres (Cobrade) podem incluir meteorológicos, hidrológicos e além de outros

fenômenos que podem ser agravados pelas mudanças no clima. Exemplos de tipologias de desastres relacionados ao clima são as temperaturas extremas, inundações, enxurradas, alagamentos, secas e estiagens.

247. Quanto ao reconhecimento da relação entre tipologias de desastres, eventos extremos e mudanças do clima, a Estratégia de Gestão de Risco de Desastres do PNA/2016 (peça 32), detalhada na subseção II.1, trouxe uma análise da relação entre as mudanças climáticas e os eventos extremos, dadas as vulnerabilidades existentes. Nesse levantamento, as conclusões indicaram pouco provável a relação entre as mudanças do clima e as tipologias de movimentos de massa, inundações bruscas, enxurradas e alagamentos, mas enfatizaram a dificuldade dessa avaliação, pela baixa quantidade de registros e métricas (peça 32, p. 7).

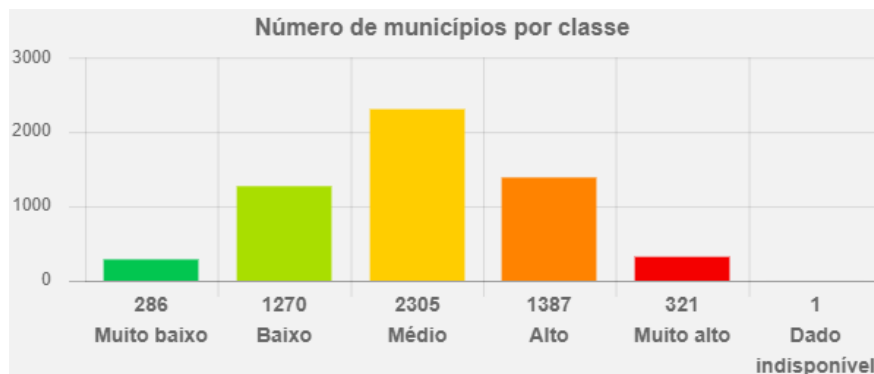
248. Apesar da baixa relação direta entre a mudança do clima e a ocorrência de desastres, apresentada na Estratégia de Gestão de Risco de Desastres (2016), foi indicado como muito provável o aumento de frequência e magnitude dos eventos extremos, salvo para tempestades acompanhadas de ventos fortes, que seria somente provável (peça 32, p. 7). Ressalta-se que o PNA/2016 ainda não foi atualizado e o novo Plano de Adaptação vem sendo elaborado a partir dos produtos do PNDC, conforme explicitado na subseção II.1 deste relatório.

249. Nesse contexto, o Produto 2 do PNDC enfatizou cenários construídos por previsões futuras, meteorológicas e climatológicas, como eventos deflagradores para diversas tipologias de desastres, no sentido de verificar como os riscos podem evoluir com as projeções climáticas. Por exemplo, como cenário de tendência para as tipologias de alagamentos, enxurradas, inundações, granizos, tornados, vendavais e ciclones no sul do Brasil, os resultados apontaram a necessidade de melhorar a adaptação e a preparação para desastres devido ao aumento projetado de eventos extremos de precipitação.

250. Nesse mesmo sentido, a Plataforma AdaptaBrasil (<https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>) apresenta também a projeção para 2030 no cenário otimista, informando que cerca de 30% dos municípios cadastrados possuem risco alto ou muito alto de impacto das mudanças climáticas, para a ameaça de desastres

geohidrológicos nos eventos de inundações, enxurradas e alagamentos, consideradas as características geomorfológicas locais (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Projeção do índice de risco de inundações, enxurradas e alagamentos: caso otimista (2030)



Fonte: AdaptaBrasil. Disponível em: <https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>

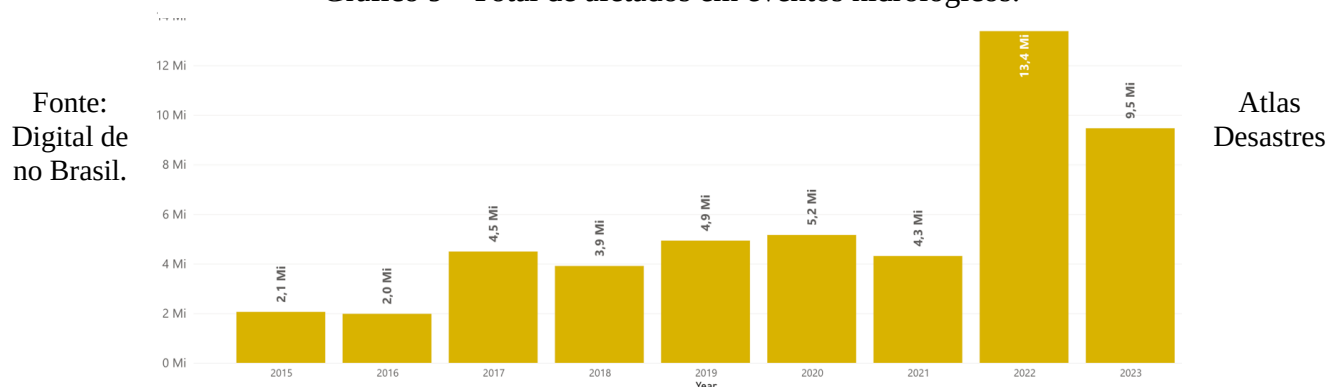
251. Para lidar com esses eventos, não se observa um incremento relevante das medidas de adaptação que estão sendo adotadas para reduzir o risco de desastres. O supradito Relatório Final de Monitoramento e Avaliação do PNA trouxe um resumo das iniciativas realizadas no ciclo 2016-2020, embora a maioria das ações ainda tratasse de regulamentação da PNPDEC e de políticas relacionadas à gestão de riscos e desastres (peça 33, p. 43-45).

252. Em resposta ao Ofício 000.064/2024 - AudUrbana (peça 19), a Sedec elencou ações, adotadas no âmbito da PNPDEC que indicam esforços na gestão de riscos de desastres e na adaptação desse setor às mudanças climáticas, tais como a capacitação e o fortalecimento do Sinpdec, além do aprimoramento do monitoramento e dos sistemas de alertas antecipados (peça 30, p.4).

253. Ainda, a minuta do Plano Setorial de Gestão de Riscos e de Desastres elenca instrumentos existentes, relacionados à gestão de riscos de desastres, e ressalta a transversalidade da PNPDEC (peça 31, p. 10-13), o que exige que as medidas e os instrumentos respectivos adotados estejam articulados, consoante o verificado no capítulo III deste relatório.

254. Para analisar os avanços das medidas sob implementação, em termos da eficácia na redução de risco de desastres, destacam-se os dados de desastres provenientes do Atlas Digital de Desastres para eventos hidrológicos - alagamentos, chuvas intensas, enxurradas, inundações e movimento de massa - a partir de 2015. Nesses, verifica-se a série histórica de pessoas afetadas, conforme a soma de desalojados, enfermos, desabrigados, mortos, feridos, desaparecidos e outros afetados (Gráfico 9):

Gráfico 9 - Total de afetados em eventos hidrológicos.



Disponível em: <https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/graficos.xhtml>.

255. Desses dados, apesar dos esforços empreendidos para alcance de melhores resultados na PNPDEC, não houve redução de pessoas afetadas devido a esses desastres. Ainda, dos dados obtidos no S2ID, também se

verifica que houve aumento dos reconhecimentos dos desastres ao longo dos anos de 2015 a 2023 (Gráfico 10). Já o Gráfico 11 mostra o acréscimo de eventos extremos relacionados às chuvas intensas de severidade alta e muito alta, registrados na Interface de Divulgação de Alertas Públicos (Idap) (peça 29, p. 2).

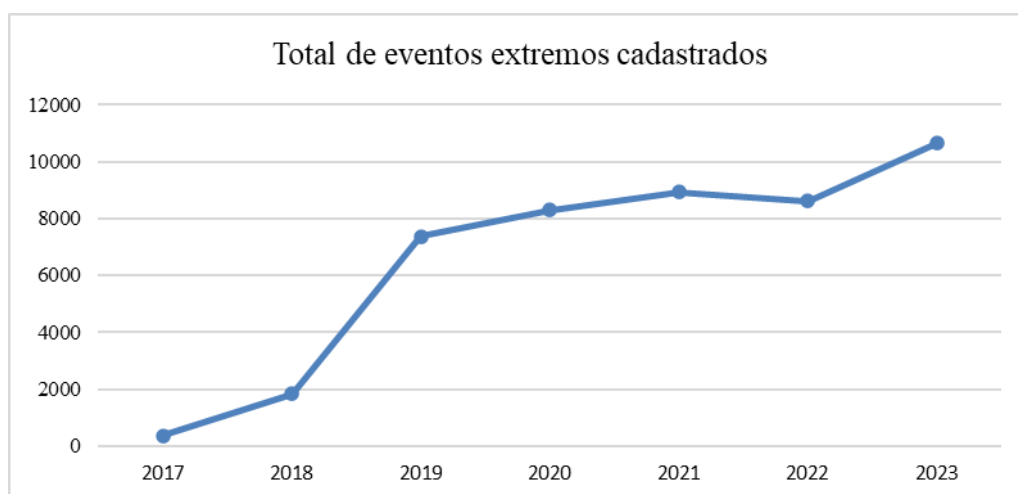
Gráfico 10 - Total de reconhecimentos realizados em eventos hidrológicos

Fonte:



Elaboração própria com dados provenientes do Atlas Digital de Desastres no Brasil.

Gráfico 11 - Histórico de dados consolidados de eventos extremos registrados na Idap

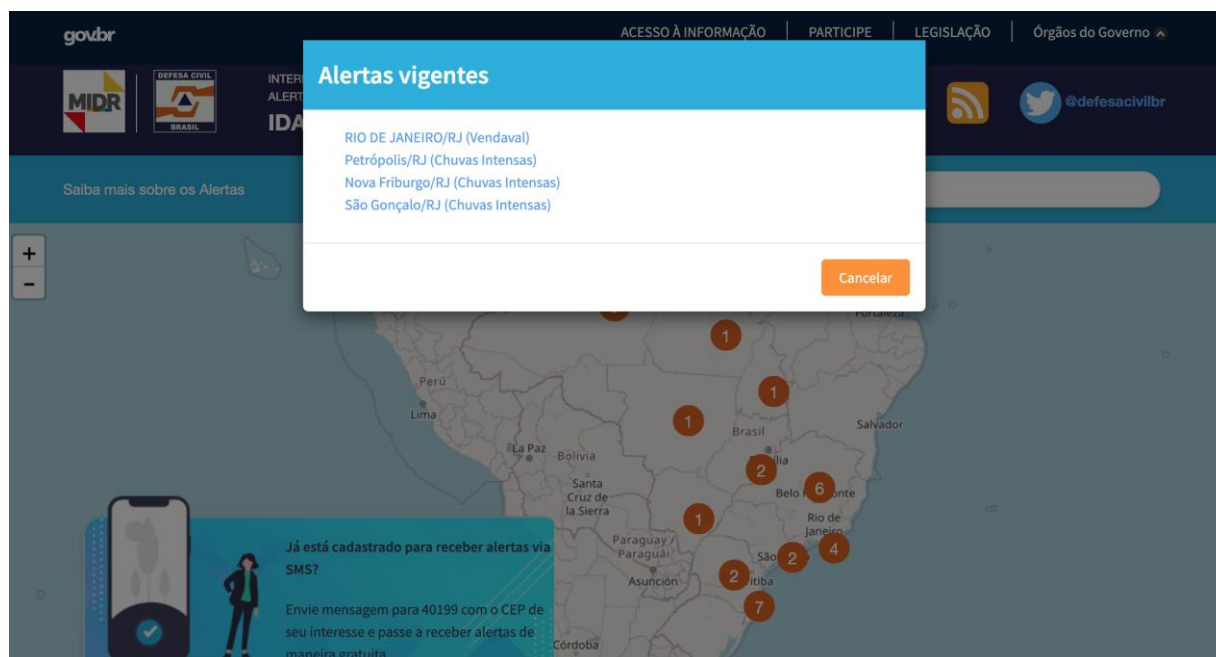


Fonte: Elaboração própria com dados provenientes da Idap (peça 29, p. 2).

256. Cumpre destacar que a ferramenta Idap do MIDR centraliza e organiza as informações de alerta e qualifica o envio de recomendações de proteção e preparação para a população. Ela pode ser acessada pelo *site* <https://idap.mdr.gov.br/#/home/inicio>, onde é possível verificar os alertas vigentes por município e por tipologia de desastre (Figura 8). O histórico dos eventos cadastrados nessa plataforma foi disponibilizado pela Sedec (peça 29, p. 2).

257. Segundo o MIDR, a partir do cadastro na Idap, as defesas civis estaduais e municipais podem enviar alertas à população por *SMS*, *Telegram*, *TV por assinatura*, *Google Alertas Públicos* e *WhatsApp*.

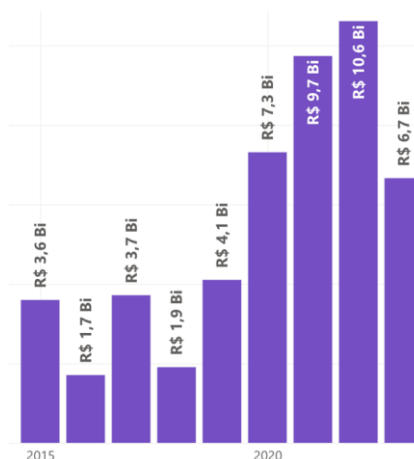
Figura 8 - Interface de Divulgação de Alertas Públicos (Idap)



Fonte: <https://idap.mdr.gov.br/#/home/inicio>. Acesso em 21/11/2024.

258. Do mesmo modo que o aumento dos registros na Idap, quanto aos danos materiais (quantidade de instalações de ensino, saúde, uso comercial ou comunitário, unidades habitacionais ou obras de infraestrutura danificadas ou destruídas por desastres), o Atlas Digital traz os seguintes dados, refletindo o aumento dos números (Gráfico 12):

Gráfico 12 - Danos materiais decorrentes de eventos hidrológicos.



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil.

259. Além do aumento da intensidade e da frequência dos eventos extremos, há precariedade de urbanização em diversas cidades do país, a resultar no aumento da vulnerabilidade de moradias em locais não propícios. Logo, verifica-se a necessidade de um planejamento das ações de gestão de riscos de desastres, contemplando-se medidas prioritárias e eficazes à redução de riscos.

260. Nesse contexto, a Lei 12.608/2012 traz critérios sobre a necessidade de integração da PNPDEC às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, dentre outras, com a promoção de desenvolvimento sustentável (art. 3º, parágrafo único).

261. Ademais, conforme a subseção IV.2, constatou-se redução nos recursos destinados às ações de

prevenção, o que vai de encontro ao aumento das ameaças das mudanças do clima e às disposições da Lei 12.608/2012, a qual preceitua ser dever da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios adotar medidas necessárias à redução dos riscos de acidentes ou desastres (art. 2º).

262. Assim, mesmo com os estudos iniciais do PNDC, este deve se mostrar integrado às políticas de mudanças climáticas (Decreto 10.593/2020, art. 25). Ainda, é importante que se avance no planejamento dos planos e se operacionalizem ações eficazes de adaptação, como a indução de soluções baseadas na natureza e a adoção de instrumentos que aumentem a resiliência das cidades, empreendendo processos de planejamento em adaptação às mudanças do clima (Anexo ao Decreto 9.073/2017, parágrafo 9, art. 7º).

263. Ante todo o exposto, observou-se aumento em frequência e intensidade de eventos extremos, especialmente aqueles relacionados às chuvas intensas, o qual não é acompanhado de um incremento relevante nas medidas de adaptação adotadas para se reduzir o risco de desastres. Assim, as ações adotadas no âmbito da PNPDEC não têm sido suficientes para mitigar os impactos decorrentes dos eventos extremos, conduzindo ao aumento do número de danos reportados.

264. Apontam-se como causas tanto o reduzido volume de recursos aplicados em ações de prevenção, com redução gradativa, quanto a principiante consideração de cenários de riscos que contemplem os efeitos do aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, observados mais recentemente apenas nos estudos iniciais que subsidiam o PNDC, ainda em elaboração.

265. Assim, a fim de atender ao parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e ao art. 25 do Decreto 10.593/2020, bem como às disposições do Decreto 9.073/2017, propõe-se recomendar à Sedec/MIDR que aprimore o processo de planejamento e priorização das ações de Defesa Civil, de modo a consolidar a adoção de projeções futuras de riscos de desastres que contemplem os efeitos das mudanças climáticas. Bem como que elabore e divulgue estudos orientados ao reforço do encaminhamento de recursos para ações de prevenção, em prol da redução dos danos humanos e materiais, considerando o aumento do impacto e da frequência dos eventos extremos.

266. Busca-se, com a adoção das medidas propostas, melhorias quanto à eficácia das medidas adotadas na PNPDEC para mitigar os impactos decorrentes dos eventos climáticos extremos, proporcionando redução do número de danos humanos e materiais ocasionados.

VI. ATENDIMENTO AOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS RELACIONADOS COM A REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES (MARCO DE SENDAI, ACORDO DE PARIS E OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL)

267. O objetivo deste capítulo é responder se as ações adotadas pelo governo brasileiro conduzem ao atendimento de compromissos climáticos internacionais relacionados com a redução do risco de desastres assumidos pelo país, especialmente em relação ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, ao Acordo de Paris e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

268. No que se refere ao acompanhamento do Marco de Sendai pelo Governo Federal, relatou-se uma deficiência relevante, a qual constitui o quarto achado dessa auditoria, detalhado na subseção VI.1.

269. Contextualizou-se ainda o acompanhamento dos demais pactos internacionais citados, mediante a identificação dos respectivos indicadores e mecanismos de acompanhamento, geridos pelo Governo Federal. Ainda, elencaram-se as demais ações governamentais relevantes adotadas, sobretudo no âmbito federal, capazes de contribuir para o atendimento a esses compromissos. Os resultados dessas verificações não constituíram achados. Têm caráter descritivo e seguem nas subseções VI.2 e VI.3.

VI.1. Deficiência no acompanhamento sistematizado, pelo Governo Federal, quanto ao nível de cumprimento do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030

270. Devido à ausência de aferição da evolução nacional do nível de atendimento às metas e aos indicadores estabelecidos pelo Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, verificou-se deficiência no acompanhamento sistematizado, pelo Governo Federal, quanto ao nível de cumprimento do referido compromisso internacional. Isso tem potencial de restringir o atingimento, pelo país, das metas

estipuladas por esse marco, impactando na potencial restrição quanto à efetividade das políticas nacionais associadas ao supradito compromisso.

271. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 é um acordo internacional estabelecido na 3ª Conferência Mundial sobre Redução de Riscos de Desastres, ocorrida em Sendai, Japão, em 2015. Foi instituído sob o objetivo de prevenir e reduzir os riscos de desastres.

272. O Brasil comprometeu-se a adotar medidas alinhadas a esse marco, notadamente no que se refere à persecução do atendimento de suas 7 metas globais, 38 indicadores pactuados e 4 prioridades de ação. Tais metas e indicadores são apresentadas no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

273. As referidas prioridades são: compreensão do risco de desastres; fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres; investimento na redução do risco de desastres para a resiliência; e melhoria na preparação para desastres, a fim de providenciar uma resposta eficaz e reconstrução melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução.

274. Assim sendo, procedeu-se a uma pesquisa em sistemas informatizados do Governo Federal, bem como nos painéis internacionais de monitoramento dos reportes transmitidos pelos países aderentes ao Marco de Sendai, com o intuito de verificar a extensão de sua concretização em âmbito nacional. Não foram constatados registros que evidenciem o nível de cumprimento do aludido marco pelo Brasil, o qual segue desprovido de um acompanhamento sistematizado de sua evolução. Razão pela qual também não se pôde confirmar a eventual instituição de avanços e métricas nacionais a esse respeito, ao longo dos mais de 9 anos já decorridos desde a sua pactuação, ocorrida em 18/3/2015.

275. Constatou-se, do Mapa de Reporte de Metas da UNDRR, que o Brasil não reporta seus resultados frente às 7 metas e aos 38 indicadores do Marco de Sendai no âmbito internacional desde 2018 (<https://sendaimonitor.undrr.org/>). Em contraste, segundo o referido escritório, 160 países (83% das nações) já relataram seus avanços frente às metas globais do referido marco até março de 2024, (<https://www.preventionweb.net/media/97771/download?startDownload=20241101>), por meio do *Sendai Framework Monitor*.

276. O referido monitor é uma plataforma online de autoria da UNDRR adotada de modo referencial pelos países membros das Nações Unidas para o reporte de seus progressos frente ao Marco de Sendai, em termos do conjunto de indicadores e metas formalizadas para o referido pacto. Tais indicadores, por sua vez, medem o progresso e propiciam informações mais assertivas quanto às tendências globais na redução de riscos e perdas devidos a desastres.

277. Em entrevista de representante da UNDRR, observou-se que apesar de ser encorajado, tal reporte internacional não se revela mandatório pelos países aderentes ao Marco de Sendai. Ainda assim, recomenda-se que o Governo Federal proceda à transparência ativa e passiva concernente ao acompanhamento do nível de consecução nacional do referido compromisso, em reforço ao cumprimento de princípios e objetivos da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Decreto 11.529/2023).

278. Dentre eles, incluem-se: a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; e a melhoria da gestão das informações disponibilizadas pela administração pública federal para a provisão mais eficaz e eficiente de serviços públicos e a prestação de contas adequada à sociedade (art. 11, inc. I e XII).

279. A disponibilização do referido acompanhamento também permitiria alinhamento à política de governança da administração pública federal, no que se refere a monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para se assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inc. III).

280. Pelo Ofício 000.064/2024 - TCU/AudUrbana (peça 19), solicitou-se à Sedec que detalhasse os instrumentos nacionais instituídos para o acompanhamento do nível de atingimento das metas, prioridades e indicadores do Marco de Sendai, bem como que informasse como se dá o reporte periódico dos resultados do Brasil em relação a eles. Solicitou-se ainda um posicionamento dessa secretaria quanto à viabilidade, à conveniência e às possíveis dificuldades do emprego da plataforma *Sendai Monitor*, em prol do acompanhamento do nível de cumprimento do referido marco pelo país.

281. Em resposta, a Sedec apresentou ações que ajudariam a retomar tal aferição, como a recomposição de seus recursos humanos e a definição da metodologia e das responsabilidades conjuntas de cada ator ou órgão envolvido na atividade, contextualizadas às suas capacidades institucionais e à transversalidade desses levantamentos (peça 28). Todavia, apesar de solicitada (peça 19), a referida secretaria não listou as iniciativas adotadas para o cumprimento do Marco de Sendai, não tendo então fornecido informações sobre os avanços já obtidos pelo país no referido compromisso. Do exposto, evidencia-se também a falta de transparência passiva no acompanhamento do Marco de Sendai pelo país.

282. Em resposta ao Ofício 000.064/2024 - TCU/AudUrbana (peça 19), a Sedec apontou ações que ajudariam a retomar essa aferição, como a recomposição de seus recursos humanos e a definição da metodologia e das responsabilidades conjuntas de cada ator ou órgão envolvido na atividade, contextualizadas às suas capacidades institucionais e à transversalidade desses levantamentos (peça 28).

283. Diante do exposto, em prol da efetividade de ações nacionais orientadas ao cumprimento do Marco de Sendai pelo Brasil, propõe-se recomendar ao MIDR que realize o acompanhamento e exerça a transparência ativa e passiva do progresso do país quanto ao atendimento às metas e aos indicadores do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 - preferencialmente com a adoção da plataforma internacional *Sendai Framework Monitor*, gerida pela *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (UNDRR - Nações Unidas).

284. Tal recomendação se baseia no Decreto 11.830/2023 (Art. 1º, inc. X, item d), o qual define como área de competência do referido ministério a Proteção e Defesa Civil e a gestão de riscos e desastres. Também se espera, com a implementação da proposta, que o país passe a aferir sua evolução quanto ao referido compromisso, de modo que seja possível avaliar seu cumprimento, bem como que a transparência desse acompanhamento favoreça o controle social das políticas federais adotadas nesse âmbito. Almeja-se ainda contribuir para o atendimento ao Decreto 11.529/2023 (art. 11, inc. I e XII) e ao Decreto 9.203/2017 (art. 4º).

VI.2. Acompanhamento frente ao Acordo de Paris e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

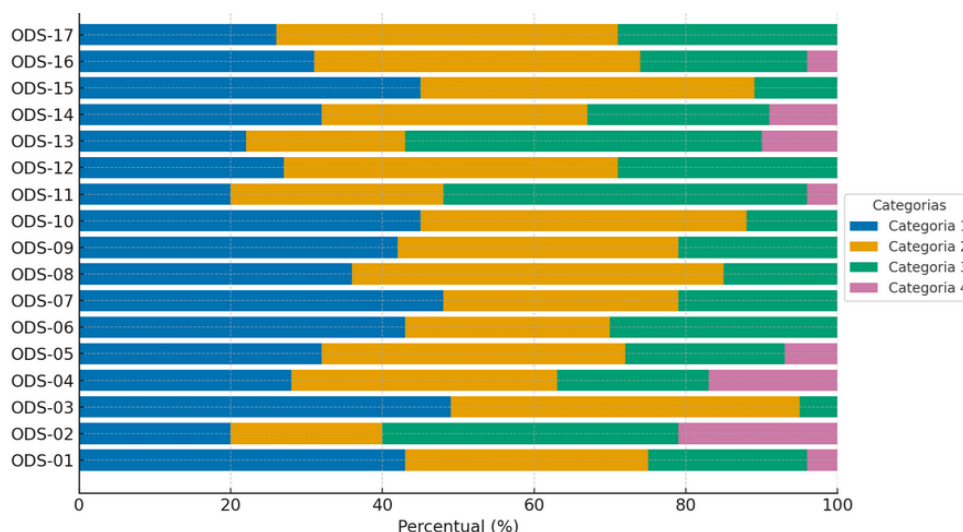
285. Avaliou-se também a existência, ou não, de indicadores e mecanismos de acompanhamento geridos pelo Governo Federal, alusivos ao nível do atendimento nacional dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do Acordo de Paris.

286. De um lado, os ODS são 17 objetivos adotados pelos países-membros da ONU, destinados a orientar ações para acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir que todos desfrutem de paz e prosperidade até 2030. Por outro, o Acordo de Paris visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, em prol do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza.

287. Nesse panorama, a Plataforma Brasileira dos Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, operada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), reúne dados e indicadores para acompanhamento do progresso do país nos 17 ODS (<https://odsbrasil.gov.br/>). A esse respeito, em consulta de 18/10/2024, o referido dispositivo informou já terem sido mapeados 256 indicadores, dos quais são: 132 produzidos (52%), 58 em análise/construção (23%), 56 sem dados associados (22%) e 10 que não se aplicam ao Brasil (4%). Tal instrumento também especifica individualmente o modo de mensuração dos indicadores produzidos.

288. A partir do Gráfico 13, o qual sintetiza o nível de produção dos indicadores globais em cada objetivo, destaca-se a extensão dessa evolução em termos daqueles que tenham alguma relação com desastres. São eles: ODS 1 (acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares); ODS 3 (assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades); ODS 9 (construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação); ODS 11 (tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis); e ODS 13 (tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos).

Gráfico 13 - Síntese da produção dos indicadores globais por objetivo (%)



Fonte: Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IBGE). Coloração adaptada. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>. Acesso em 18/10/2024.

289. Além disso, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulga os Cadernos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Trata-se de uma coleção de publicações de diagnósticos e desafios do país em termos do cumprimento dos 17 ODS (www.ipea.gov.br/ods), cuja 2ª versão, mais recente, data de 3/7/2024. Nela, detalha-se o contexto de cada um desses objetivos, bem como o nível de cumprimento das metas dos ODS assumidas pelo Brasil entre 2016 e 2022, especificando se foram prejudicadas pela pandemia de Covid-19. Tal artefato, inclusive, elenca um rol de políticas, programas e ações do Governo Federal, desenvolvidos em prol do cumprimento dessas metas.

290. O CPRM também contextualiza as áreas de atuação do Serviço Geológico do Brasil aos ODS (https://rigeo.sgb.gov.br/bitstream/doc/21784/1/13_geologia_medica_outubro_ok.pdf).

291. Em outro giro, quanto ao acompanhamento do cumprimento do Acordo de Paris pelo Brasil, o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, principal plataforma de monitoramento de emissões desses gases na América Latina, contempla uma das maiores bases de dados nacionais de emissões do mundo. Tal referencial, ao dispor seus registros no padrão internacional GWP AR5, adotado na especificação das Contribuições Nacionalmente Determinadas do Brasil, permite o acompanhamento detalhado do cumprimento do pacto pelo país, o qual pode ser acessado no site <https://seeg.eco.br/dados/>.

292. Pontua-se, entretanto, que o Acordo de Paris não traz elementos suficientemente objetivos para se avaliar a implementação de ações de adaptação, mas apenas de mitigação. Afinal, no que tange às primeiras, divulga apenas diretrizes amplas, cujas implementações podem ser avaliadas de modo mais abrangente pelo acompanhamento de outros pactos internacionais, como os ODS e o Marco de Sendai.

293. Afinal, em sua Meta Global de Adaptação, o acordo supra apenas dispõe o objetivo de se aumentar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade à mudança do clima, com vistas a contribuir para o desenvolvimento sustentável e assegurar uma resposta adequada de adaptação no contexto da limitação do aumento da temperatura mundial.

294. Apesar do frágil progresso na definição da referida Meta Global de Adaptação, desde a pactuação do acordo em 2015, seus países-membros formalizaram um arcabouço mais sólido a esse respeito durante a COP28, ocorrida em 2023. Na ocasião, delinear-se-iam objetivos globais de adaptação, tendo-se especificado áreas-chave para essa ação, disponibilizados no site https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L18_adv.pdf. Contudo, tal estrutura ainda carece de metas quantificadas e mensuráveis.

VI.3. Alinhamento do PNDC e das ações adotadas pelo Governo Federal para o atendimento aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil

295. Observou-se que a versão preliminar do PNDC, notadamente seu Produto 10, intitulado 'Documento Técnico da Versão Consolidada da Proposta do PNDC - Gestão de Riscos e de Desastres', de 23/5/2024, traz diretrizes, objetivos e metas que se alinham ao Acordo de Paris, especialmente ao art. 2º, §1º, b, c, ao art. 7º, §5º, e ao art. 7º, §7º a, b, c, e. Bem como ao Marco de Sendai, em suas quatro áreas prioritárias de atuação, e aos objetivos 1, 11 e 13 dos ODS. Aduz-se, portanto, que tal versão do documento identifica e referencia os principais compromissos climáticos internacionais, ao passo que contempla ações a eles vinculadas.

296. Sob a ótica da versão preliminar do Produto 10, elencam-se também as metas previstas para o PNDC que contemplam diretamente os eventos decorrentes das mudanças climáticas (Tabela 5):

Tabela 26 - Metas da versão preliminar do produto 10 do PNDC alusivas às mudanças climáticas

Objetivo 1.2: Gerar conhecimento sobre riscos de desastre (perigo exposição e vulnerabilidade) nas dimensões da sustentabilidade.								
ID	META	LINH A BASE	202 6	2030	20 34	INDICADOR	FONTE DE DADOS	RESPONS ÁVEL
1.2.4.1	Realizar estudos que possam identificar e atribuir mudanças de comportamentos de eventos hidrológicos extremos de cheias e secas ao longo das últimas décadas.	84	100	250	35 5	Número de municípios suscetíveis com diagnóstico de mudanças de seu comportamento em termos de cheias e secas.	SGB/CPR M	SGB
1.2.4.2	Realizar estudos que possam identificar e atribuir mudanças de comportamentos de chuvas intensas ao longo das últimas décadas.	0	100	250	35 5	Número de municípios suscetíveis com diagnóstico de mudanças de seu comportamento em termos de chuvas intensas.	SGB/CPR M	SGB
1.2.6	Desenvolver modelos de variação climática futura regionalizados para o Brasil.	-		X		Plano Nacional sobre Mudança do Clima publicado e atualizado a cada quatro anos.	Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima	SMC/MMA
Objetivo 2.3: Expandir e aperfeiçoar os sistemas de monitoramento e alerta.								
ID	META	LINH A BASE	202 6	2030	20 34	INDICADOR	FONTE DE DADOS	RESPONS ÁVEL
2.2.5	Estratégia Nacional de Adaptação à Mudança do Clima elaborada, com metas nacionais ancoradas em 15 Planos Setoriais de Adaptação, com mecanismos de financiamento, governança e meios de implementação definidos.	-	X	X	X	Plano Nacional sobre Mudança do Clima publicado e atualizado a cada quatro anos.	Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima	SMC/MMA

Objetivo 5.2: Articular a inserção e ampliação da temática de gestão de risco e de desastres nas iniciativas setoriais, observando a agenda de mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável.

ID	META	LINH A BASE	202 6	2030	20 34	INDICADOR	FONTE DE DADOS	RESPONS ÁVEL
5.2.1	Elaborar estudos e relatórios técnicos para subsidiar a construção ou atualização de Planos Nacionais setoriais que considerem a agenda de mudanças climáticas e de redução de riscos de desastres em 100% das vezes que houver demanda.	1	1	1	1	Quantidade de estudos/relatórios entregues dividido pelo total de demandas.	CEMADE N/ MCTI e órgãos demandantes	Cemaden

Objetivo 7.1: Garantir e ampliar a estrutura de financiamento nacional, incluindo a criação de programas e rubricas orçamentárias exclusivas para gestão de riscos e de desastres.

ID	META	LINH A BASE	202 6	2030	20 34	INDICADOR	FONTE DE DADOS	RESPONS ÁVEL
7.1.2.2	Disponibilizar financiamento para adaptação por meio do Fundo Clima.	-	925,5	-	-	Valores investidos no Fundo Clima em projetos de adaptação à mudança do clima (R\$ milhões).	SMC/MM A	-

Fonte: MIDR. Versão recebida por e-mail em 15/5/2024 para acompanhamento ao evento ‘Workshop de Contribuições ao Texto do Primeiro Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil’, ocorrido em 23/5/2024.

297. Na versão analisada, destaca-se ainda não haver uma instituição clara de metas estipuladas, inclusive quanto ao aperfeiçoamento das ações e ao monitoramento de resultados: tanto para os itens 1.2.6 e 2.2.5, no que se refere aos horizontes referidos a 2026, 2030 e 2034; quanto para o item 7.1.2.2, após 2026. Contudo, por ainda se tratar de uma versão preliminar, análises mais assertivas a esse respeito poderão ser realizadas após a disponibilização da versão definitiva do Produto 10 do PNDC.

298. Identificaram-se ainda, em outros produtos, algumas ações planejadas e executadas pelo Governo Federal, perante as quais se observa haver algum potencial de contribuição ao atendimento dos supraditos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, com destaque para:

a) aquelas em fase de concepção ou implementação, que ainda não possuem indicadores e mecanismos estritamente formalizados - a exemplo do PNDC e do Plano Clima - ou mesmo que não dispõem de ampla transparência ativa, a qual contemple registros mais extensivos de seus avanços, como: o programa Adapta Cidades, de apoio à elaboração de 260 Planos Municipais de Adaptação à Mudança do Clima; e as soluções em Defesa Civil desenvolvidas no Projeto Sabo, acordo de cooperação técnica entre a Agência Brasileira de Cooperação e a Agência de Cooperação Internacional do Japão;

b) a seleção do Novo PAC - Cidades Sustentáveis e Resilientes - Prevenção a Desastres Naturais: Contenção de Encostas, a cargo da SNP/MCid ([parágrafo 201](#));

c) a disponibilização de: índices e indicadores de riscos de impactos das mudanças climáticas no Brasil, consoante a Plataforma AdaptaBrasil ([parágrafo 117](#)); dados e indicadores de desastres, sobretudo mediante o S2ID e o Atlas Digital de Desastres do Brasil ([parágrafos 137 e 139](#)); o Projeto Elos, diagnóstico de capacidades de Defesas Civis municipais; o Banco de Boas Práticas em Proteção e Defesa Civil (<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/boas-praticas>); e demais informativos e materiais educativos disponibilizados pela Sedec/MIDR, como a Gestão Integrada de Riscos de Desastres (2021) (<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/gestao-integrada-de-riscos-e-desastres>) e o



Caderno Técnico de Gestão Integrada de Riscos e Desastres (GIRD+10) (https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/Caderno_GIRD10_.pdf);

d) as ações de capacitação disponibilizadas pela Sedec, estruturadas mediante Plano de Capacitação Continuada para o quadriênio de 2024 a 2028 (https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/capacitacoes/Plano_de_Capacitacao_2024_2028_Final.pdf), que dispõe de diretrizes e metas a serem atendidas na referida gestão educacional;

e) o incentivo nacional à campanha internacional Construindo Cidades Resilientes 2030, liderada pela UNDRR, a qual já contempla o registro de 339 municípios e cidades brasileiras que atendem aos requisitos de reconhecimento estipulados no âmbito dessa iniciativa (<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/cidades-resilientes>); e

f) o Programa Periferia Sem Risco, conjunto de ações do Departamento de Mitigação e Prevenção (SNP/MCid) para o fortalecimento de capacidades locais de infraestrutura, planejamento, informação e participação social, consoante o enfrentamento às desigualdades e a redução das vulnerabilidades frente a riscos de deslizamentos e inundações em periferias nacionais (<https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/periferias/periferia-sem-risco>).

299. Ante todo o exposto, observa-se haver ações adotadas pelo governo brasileiro que conduzem ao atendimento de compromissos climáticos internacionais relativos à redução do risco de desastres (Marco de Sendai, Acordo de Paris e ODS). Contudo, no âmbito do Marco de Sendai, constatou-se deficiência no acompanhamento sistematizado, pelo Governo Federal, do atendimento ao referido pacto pelo país, não sendo possível verificar em qual nível ocorre o seu cumprimento em âmbito nacional.

VII. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

300. Para proporcionar a manifestação dos gestores acerca das constatações apuradas na auditoria, assim como sobre as medidas propostas, encaminhou-se uma versão preliminar deste relatório ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Ministério das Cidades e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (peças 41-43).

301. Em resposta, receberam-se os seguintes documentos: Ofício 309/2024/CGD-CGCI-AECI-MCID (peças 47-49), Ofício 826/2024/AECI-MIDR (peças 50-53) e Ofício 9939/2024/MMA (peças 54-55). Quanto ao conteúdo, o MCid trouxe propostas de inclusões ao trabalho realizado, enquanto o MIDR adicionou importantes informações que resultaram em retificações nos encaminhamentos a ele endereçados. Por sua vez, o MMA comentou o andamento de ações de sua competência que contribuem para o alcance do resultado pretendido, mas ainda não se mostram suficientes. O Apêndice F apresenta o registro e a análise detalhada desses comentários.

302. Os esclarecimentos prestados pelos gestores foram analisados e algumas alterações foram diretamente incorporadas ao texto do relatório para a melhor compreensão dos temas abordados. Destaca-se a importância da visão dos gestores nessa etapa da auditoria para entendimento da viabilidade dos encaminhamentos e geração de valor à política em análise.

VIII. CONCLUSÃO

303. O TCU avaliou a integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), bem como a eficácia das medidas de adaptação às mudanças climáticas para reduzir o risco de desastres adotadas no âmbito da PNPDEC a partir de 2015. Foi ainda objetivo da fiscalização contribuir ao cumprimento de compromissos climáticos internacionais relacionados à redução do risco de desastres (Marco de Sendai, Acordo de Paris e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável).

304. As análises contemplaram as seguintes avaliações: i) como é promovida a integração da PNPDEC com a PNMC; ii) como é implementada a gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC; iii) se os recursos alocados na gestão de riscos de desastres são suficientes e possuem distribuição equitativa e inclusiva; iv) se as ações de adaptação às mudanças climáticas adotadas na PNPDEC são eficazes em reduzir os riscos de desastres; e v) se as ações adotadas pelo governo brasileiro conduzem ao atendimento de compromissos climáticos internacionais relacionados com a redução do risco de desastres.

305. Sobre a questão de auditoria 1, que avaliou a integração da PNPDEC com a PNMC, observou-se

haver um arcabouço jurídico confluyente entre as legislações dessas políticas. Afinal, a Lei 12.187/2009, que criou a PNMC, e a Lei 12.608/2012, que criou a PNPDEC, estabelecem uma estrutura de objetivos e diretrizes compatíveis e complementares, visando ao desenvolvimento sustentável e à mitigação de riscos de desastres. Contudo, a PNPDEC e a PNMC apresentam integração incipiente na operação conjunta, em torno da qual os atores ainda não estão bem articulados entre si.

306. Nesse contexto, embora tenha havido o Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas para o ciclo de 2016 a 2020, esse plano deveria ter sido revisto periodicamente (art. 3º, § 1º, do Decreto 9.578/2018). Porém, após o Relatório Final de Monitoramento e Avaliação elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima para o ciclo 2016-2020, não houve atualização do plano, nem registros de reuniões e iniciativas nesse sentido, indicando descontinuidade dos trabalhos a ele relacionados. Constatou-se ainda que o PNA também não foi adequadamente institucionalizado em sua vigência, e seu monitoramento não apresentou avaliação precisa do alcance das diretrizes planejadas, da continuidade do trabalho e dos resultados obtidos.

307. Na PNPDEC, a perspectiva da relação entre as alterações climáticas e a gestão de riscos de desastres não foi adotada antes da atual elaboração do PNDC, que traz em seu Produto 2 um conjunto de mapas de riscos de cenários prospectivos da distribuição espacial das ameaças, com base em dados do Atlas Digital de Desastres no Brasil. Os cenários prospectivos consideram tendências de variação e aumento de eventos extremos, dadas as mudanças climáticas, além da sensibilidade e da capacidade adaptativa dos municípios para enfrentarem tais ameaças.

308. Diante dos fatos, conclui-se que a interação entre a PNPDEC e a PNMC se observa apenas nos produtos preliminares do PNDC, não sendo ainda possível verificar a instituição, operacionalização e a eficácia em suas ações conjuntas.

309. Em relação à questão de auditoria 2, sobre o modo de implementação das ações de gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC, identificou-se fragilidade na coordenação das ações de prevenção. A transversalidade dessa política evidencia a necessidade de uma atuação intersetorial, em contraste à dificuldade inerente à política pública em delimitar a atuação de cada órgão envolvido nas ações de prevenção. Tal coordenação inclui a articulação e a integração de ações de prevenção dos atores do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil.

310. Contudo, a Sedec, órgão central do sistema, não coordena de modo eficaz as ações de gestão de riscos de desastres, para articulá-las e monitorá-las, evidenciando a fragilidade da governança da PNPDEC. Ainda, o PNDC, principal instrumento e mecanismo de implementação da política, instituído pela Lei 12.608/2012 e de competência da União, não foi elaborado nos mais de doze anos de vigência dessa lei.

311. Além disso, verificou-se não haver indicadores específicos na PNPDEC para monitorar ações relativas à gestão de riscos de desastres. A resposta da Sedec ao Ofício 000.064/2024 - TCU/AudUrbana dispôs sobre a expectativa de que as metas e os indicadores alinhados aos objetivos e diretrizes da PNPDEC sejam estabelecidos no PNDC, ainda em elaboração, contendo ações voltadas à gestão de riscos.

312. A gestão de riscos nos municípios enfrenta desafios afetos à eficácia de ações de Proteção e Defesa Civil. O Projeto Elos, iniciativa da Sedec, em cooperação com o Cemaden e o PNUD, diagnosticou as principais dificuldades dos órgãos municipais de Proteção e Defesa Civil, a incluírem: falta de recursos financeiros, materiais e humanos, desafios burocráticos e barreiras à formação e à governação.

313. Já a principal sistematização dos dados usados na implementação da política se dá pelo Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), a conter os registros imediatos de desastres pelos municípios, destinados ao reconhecimento federal e à solicitação de recursos para as ações de resposta e reconstrução. Tais dados referem-se a desastres já ocorridos, e não a ações de gestão de riscos em si. A Sedec confirmou não ter um controle preciso que garanta maior confiabilidade na base de dados S2ID, por esta conter informações fornecidas pelos municípios para o reconhecimento da emergência, as quais podem não refletir os eventos de modo confiável.

314. Quanto à questão de auditoria 3, sobre a suficiência e a distribuição equitativa e inclusiva dos recursos alocados para a gestão federal de riscos de desastres, concluiu-se, quanto à inclusão, que apesar da gestão ser direcionada às populações expostas a riscos de desastres em geral, não há priorização dos segmentos mais vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência.



315. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, do qual o Brasil é signatário, destaca a importância do registro de dados segregados por gênero, idade e deficiência para uma política eficaz de prevenção de desastres, especialmente para servir os mais vulneráveis. Isso seria importante para compreender como os diferentes grupos são afetados pelas catástrofes, além de informar com maior precisão as políticas, programas e estratégias de redução de riscos. Todavia, não se observam registros atualizados da coleta desses dados de modo segregado pelo país.

316. A respeito do volume de recursos anualmente solicitados pelos entes para cada uma das ações de prevenção, mitigação e preparação, a Sedec confirmou não poder dimensionar, em suas unidades, os recursos pleiteados pelos entes para essas ações. Segundo a Secretaria, a escassez de recursos destinados às ações de GRD desmotiva os entes a oficializarem as suas demandas, gerando a falsa sensação de que essa necessidade não existe.

317. Assim, quanto à análise dos repasses de recursos federais de gestão de riscos aos estados e municípios, não se pôde estabelecer uma correlação estrita entre as reais necessidades individuais e os recursos efetivamente disponibilizados para cada um deles. Assim, não foi possível identificar o direcionamento desses recursos de forma equitativa ou suficiente. Afinal, tal destinação depende dos riscos mapeados e das solicitações pleiteadas.

318. Observou-se, no período entre 1/1/2015 e 21/6/2024, uma redução gradativa dos recursos destinados à gestão federal de riscos efetivamente pagos/transferidos, apesar de oscilarem a cada ano. Tal alocação atingiu o maior nível anual em 2020, com cerca de R\$ 711 milhões/ano, e o menor patamar em 2023, com cerca de R\$ 133 milhões/ano. Também é evidente que o volume de recursos atribuídos à gestão de riscos é tradicionalmente menor, comparativamente aos destinados à resposta e à reconstrução. Em análise à composição do total de recursos federais pagos/transferidos nas ações de gestão de riscos e de desastres, para o mesmo período, calculou-se que o percentual de ações de prevenção, mitigação e preparação passou de 45% em 2020 para 9% em 2023.

319. A questão de auditoria 4 indaga se ações de adaptação às mudanças climáticas adotadas na PNPDEC são eficazes para reduzir os riscos de desastres. Apesar dos esforços de se incorporar as projeções de mudanças climáticas às análises durante a atual elaboração do PNDC, as medidas adotadas pelos diversos órgãos que compõem o Sinpdec não foram suficientes para mitigar os impactos dos eventos extremos.

320. Observaram-se indicativos do aumento na frequência e na intensidade de eventos extremos, especialmente os relacionados a chuvas intensas, além do aumento no número de pessoas afetadas pelos desastres relacionados, refletindo a insuficiência das medidas adotadas, as quais não são acompanhadas de um incremento relevante nas medidas de adaptação adotadas para se reduzir o risco de desastres. Tal cenário é agravado pela urbanização precária em várias regiões, aumentando a vulnerabilidade das moradias e a exposição a eventos extremos.

321. Atribuíram-se como causas a incipiente consideração de cenários de riscos que contemplem os efeitos do aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, aliada ao reduzido volume de recursos aplicados em ações de prevenção.

322. Finalmente, quanto à questão de auditoria 5, sobre se as ações adotadas pelo governo brasileiro conduzem ao atendimento de compromissos climáticos internacionais relacionados à redução do risco de desastres, observou-se que embora existam acompanhamentos do Acordo de Paris e dos ODS, a ausência de aferição da evolução nacional do nível de atendimento às metas e aos indicadores estabelecidos pelo Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 resulta na incerteza de seu nível de cumprimento pelo governo brasileiro.

323. A situação observada restringe o atingimento, pelo país, das metas preconizadas por esse marco, impactando na potencial restrição quanto à efetividade das políticas nacionais associadas ao supradito compromisso.

324. Nesse sentido, não há transparência ativa e passiva do nível de cumprimento do supracitado marco pelo Brasil, o qual segue desprovido de um acompanhamento sistematizado de sua evolução. Também não foi possível confirmar eventuais avanços e métricas nacionais já instituídos a esse respeito. Inclusive, segundo o Mapa de Reporte de Metas da UNDRR, o Brasil não reporta seus resultados frente às 7 metas e aos 38

indicadores do Marco de Sendai na plataforma referencial *Sendai Framework Monitor*.

325. A falta de transparência ativa e passiva quanto ao acompanhamento do nível de atendimento ao Marco de Sendai vai de encontro ao cumprimento de princípios e objetivos da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, do Decreto 11.529/2023 (art. 11, inc. I e XII), e à Política de Governança da Administração Pública Federal, do Decreto 9.203/2017 (art. 4º, inc. III).

326. Diante do exposto, propõem-se recomendações ao MIDR para que institucionalize e operacionalize o Plano Setorial de Gestão de Riscos e Desastres, no sentido de fortalecer a capacidade de adaptação às mudanças climáticas na gestão de riscos e desastres, bem como para que realize o acompanhamento e exerça a transparência ativa do atendimento às metas e aos indicadores do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. Propõe-se ainda recomendar ao MMA que adote medidas para instituição do Plano de Adaptação, bem como que realize o devido monitoramento.

327. Para cumprir os objetivos da auditoria, propõe-se também recomendar à Sedec/MIDR que aprimore estratégias de coordenação das ações de prevenção no âmbito do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec) e de priorização de parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis, com a disposição de dados discretos e a participação mais ampla de representantes de tais parcelas. Ainda, propõe-se recomendar à referida secretaria que aprimore o planejamento e a priorização de ações de Defesa Civil a partir da consolidação da adoção de projeções futuras de riscos de desastres que contemplem os efeitos das mudanças climáticas.

328. Propõe-se que todas as recomendações sejam monitoradas até que iniciativas efetivas sejam implementadas como forma de induzir a gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC, a transparência das informações e a integração entre as políticas públicas relacionadas.

329. Pelas recomendações propostas, espera-se aperfeiçoar a PNPDEC, mediante a instituição de ações efetivas orientadas à sua interação com a PNMCM, além de metas de fortalecimento da capacidade de adaptação às mudanças climáticas, possibilitando que os resultados dessas políticas se reforcem mutuamente e haja a avaliação regular das atividades e dos incrementos trazidos pelas ações realizadas.

330. Almeja-se ainda aperfeiçoar a estrutura de governança da gestão de riscos de desastres, mediante o fortalecimento de estratégias de articulação, comunicação e colaboração coordenada dos diversos atores federais que nela desempenhem atuação significativa. Bem como melhorar a eficácia das medidas adotadas no âmbito da PNPDEC para mitigar os impactos decorrentes dos eventos climáticos extremos, de modo que proporcionem a redução do número de danos humanos e materiais ocasionados.

331. Dentre os benefícios esperados, também se incluem: desenvolver a identificação atualizada e aprofundar o tratamento equânime das parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis, com a priorização de ações de gestão federal de riscos e desastres orientada a esses grupos, em favorecimento à promoção de inclusão nas ações da PNPDEC. Além de contribuir para que o país passe a aferir sua evolução em termos do Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030.

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

332. Diante das análises realizadas, propõe-se a remessa dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Jhonatan de Jesus, com as seguintes propostas de encaminhamento:

332.1. Recomendar à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) aprimore estratégias de coordenação das ações de prevenção no âmbito do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, a exemplo do alinhamento de tais ações, bem como do aperfeiçoamento da interação entre os seus diversos atores por meio da operacionalização do Conpdec, com vistas a atender aos arts. 11 e 12 da Lei 12.608/2012 (§185);

b) aprimore a priorização de parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis - a exemplo de mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência - no processo de gestão de riscos de desastres, em observância à Lei 12.608/2012 (art. 5º, inc. VII; e art. 12, inc. IV), ao Decreto 10.593/2020 (art. 14, parágrafo único, inc. V) e ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (art. 36), abrangendo, ao menos:



b.1) a disposição de dados discretos que ressaltem o levantamento das supraditas parcelas passíveis de impactos por eventos extremos, segregados por gênero, idade e deficiência, mediante a atuação articulada com demais órgãos responsáveis pela sistematização de tais informações, de forma a permitir a identificação e o tratamento equânime nas ações de prevenção da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (§223);

b.2) a participação mais ampla de representantes dos grupos mais vulneráveis nos processos de formulação e implementação da política (§223).

c) como coordenadora no Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, e com vistas a atender ao parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e ao art. 25 do Decreto 10.593/2020, bem como às disposições do Decreto 9.073/2017:

c.1) aprimore o processo de planejamento e priorização das ações de Defesa Civil, de modo a consolidar a adoção de projeções futuras de riscos de desastres que contemplem os efeitos das mudanças climáticas (§265); e

c.2) elabore e divulgue estudos orientados ao reforço do encaminhamento de recursos para ações de prevenção, em prol da redução dos danos humanos e materiais, considerando o aumento do impacto e da frequência dos eventos extremos (§265).

332.2. Recomendar ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com vistas a atender ao art. 7º do Anexo do Decreto 9.073/2017, ao art. 4º do Decreto 9.203/2017 e ao art. 11 do Decreto 11.529/2023, que:

a) institua e operacionalize o Plano Setorial de Gestão de Riscos e Desastres, o qual compõe o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a fim de aprimorar a interação da PNPDEC com a PNMC, contemplando, no mínimo, uma integração mais ampla entre seus atores, com a definição clara de seus processos de trabalho e suas responsabilidades em termos da adaptação às mudanças do clima na gestão de riscos e desastres (§123);

b) no âmbito de suas atribuições, adote e induza aos demais atores do Sinpdec que adotem metas orientadas ao fortalecimento da capacidade de adaptação às mudanças climáticas na gestão de riscos e desastres, com a especificação das ações planejadas, dos resultados incrementais esperados, dos responsáveis e dos recursos necessários (§124);

c) estabeleça uma sistemática efetiva de monitoramento, avaliação e revisão das metas previstas no item anterior (§124);

d) realize o acompanhamento e exerça a transparência ativa e passiva do progresso do país quanto ao atendimento às metas e aos indicadores do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 - preferencialmente com a adoção da plataforma internacional *Sendai Framework Monitor*, gerida pela *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*, gerida pela *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (UNDRR - Nações Unidas) (§283).

332.3. Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, e a fim de atender plenamente ao parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e ao art. 11 da Lei 12.187/2009, que adote medidas para instituição do Plano Clima Adaptação, com o devido monitoramento, de forma a aprimorar a incipiente integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, uma vez que não houve institucionalização e continuidade do Plano Nacional de Adaptação 2016-2020 (§125).

332.4. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:

a) monitorar as recomendações contida nos itens 329.1 a 329.3; e

b) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, além do inteiro teor do presente relatório, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

332.5. Arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”



O MPTCU, representado nestes autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se de acordo com as conclusões do relatório de auditoria e com a proposta de encaminhamento formulada pela AudUrbana, *in verbis* (peça 60):

“Cuida-se de auditoria, de natureza operacional, *“realizada nas ações de prevenção, mitigação e preparação enquadradas como medidas de adaptação às mudanças climáticas, adotadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil/MIDR (Sedec/MIDR) e por outros órgãos federais, estaduais e municipais para a redução de riscos de desastres”*”.

A fiscalização objetivou verificar a integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), bem como conhecer e avaliar a eficácia das medidas de adaptação às mudanças climáticas para reduzir o risco de desastres adotadas no âmbito da PNPDEC, a partir de 2015.

Para alcançar tais objetivos, foram elaboradas cinco questões de auditoria, a saber:

“Questão 1: Como é promovida a integração da PNPDEC com a PNMC?

Questão 2: Como é implementada a gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC?

Questão 3: Os recursos alocados para a gestão de riscos de desastres são suficientes e possuem distribuição equitativa e inclusiva?

Questão 4: As ações de adaptação às mudanças climáticas adotadas no âmbito da PNPDEC são eficazes em reduzir os riscos de desastres?

Questão 5: As ações adotadas pelo governo brasileiro conduzem para o atendimento de compromissos climáticos internacionais relacionados com a redução do risco de desastres (Marco de Sendai, Acordo de Paris e ODS)?”

Preliminarmente à realização dos trabalhos de campo, as equipes de auditoria participaram do curso denominado *“Auditoria Cooperativa de Adaptação ao Câmbio Climático (CCAA)”*, especialmente desenvolvido para orientá-las nesse projeto. Além disso, foram realizadas entrevistas com diversos atores, tais como representantes da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), da Secretaria Nacional de Periferias (SNP/MCid) e da Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC/MMA), bem como foram utilizadas técnicas de diagnósticos, como a elaboração de mapas de processos, análise de riscos e dos *stakeholders*.

Os trabalhos desenvolveram-se de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 196/2022), e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009) e ao Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex 18/2020), estabelecidos pelo TCU. Ademais, houve suporte técnico da Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (*Intosai Development Initiative - IDI*) e do Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental (*Working Group on Environmental Audit - WGEA*).

Algumas limitações puderam ser identificadas no curso dos trabalhos. Destas, convém ressaltar que houve dificuldade em separar os esforços de adaptação climática dos esforços gerais de gestão de riscos de desastres, o que levou a uma análise focada em desastres relacionados a eventos climáticos.

Além disso, a equipe de auditoria evidenciou que a fragmentação e falta de coordenação nas ações de prevenção dificultaram a relação entre as ações adotadas e a efetiva redução de riscos. Também houve problemas na comparação entre os recursos federais solicitados e disponibilizados, dificultando a verificação do atendimento às demandas prioritárias e a distribuição equitativa de recursos. Por fim, os desastres no Rio Grande do Sul, causados por fortes chuvas em 2024, impactaram a comunicação com a equipe de auditoria, atrasando respostas e comprometendo o desenvolvimento dos trabalhos.

Não obstante tais dificuldades, os trabalhos se desenvolveram regularmente e foram identificados cinco achados de auditoria, a seguir transcritos:

“**Achado 1** – Há uma incipiente integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

(PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), para a qual os processos de trabalho e os atores ainda não estão bem articulados entre si;

Achado 2 - Há fragilidade na coordenação das ações de prevenção a desastres a cargo dos diversos atores do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (SIFDEC);

Achado 3 - A gestão federal de riscos de desastres não prioriza ações orientadas às parcelas populacionais mais vulneráveis, a exemplo de mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência;

Achado 4 - As medidas adotadas no âmbito da PNPDEC não foram suficientes para mitigar os impactos decorrentes dos eventos extremos; e

Achado 5 - Há deficiência no acompanhamento sistematizado, pelo Governo Federal, quanto ao nível de cumprimento do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030.”

Finalizados os trabalhos e recebidas as contribuições dos gestores, foi elaborado o relatório constante na peça 57, por meio do qual a equipe de auditoria descreveu como se desenvolveram os trabalhos, analisou as situações encontradas, tendo chegado à seguinte conclusão:

“303. O TCU avaliou a integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), bem como a eficácia das medidas de adaptação às mudanças climáticas para reduzir o risco de desastres adotadas no âmbito da PNPDEC a partir de 2015. Foi ainda objetivo da fiscalização contribuir ao cumprimento de compromissos climáticos internacionais relacionados à redução do risco de desastres (Marco de Sendai, Acordo de Paris e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável).

304. As análises contemplaram as seguintes avaliações: i) como é promovida a integração da PNPDEC com a PNMC; ii) como é implementada a gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC; iii) se os recursos alocados na gestão de riscos de desastres são suficientes e possuem distribuição equitativa e inclusiva; iv) se as ações de adaptação às mudanças climáticas adotadas na PNPDEC são eficazes em reduzir os riscos de desastres; e v) se as ações adotadas pelo governo brasileiro conduzem ao atendimento de compromissos climáticos internacionais relacionados com a redução do risco de desastres.

305. Sobre a questão de auditoria 1, que avaliou a integração da PNPDEC com a PNMC, observou-se haver um arcabouço jurídico confluyente entre as legislações dessas políticas. Afinal, a Lei 12.187/2009, que criou a PNMC, e a Lei 12.608/2012, que criou a PNPDEC, estabelecem uma estrutura de objetivos e diretrizes compatíveis e complementares, visando ao desenvolvimento sustentável e à mitigação de riscos de desastres. Contudo, a PNPDEC e a PNMC apresentam integração incipiente na operação conjunta, em torno da qual os atores ainda não estão bem articulados entre si.

306. Nesse contexto, embora tenha havido o Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas para o ciclo de 2016 a 2020, esse plano deveria ter sido revisto periodicamente (art. 3º, § 1º, do Decreto 9.578/2018). Porém, após o Relatório Final de Monitoramento e Avaliação elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima para o ciclo 2016-2020, não houve atualização do plano, nem registros de reuniões e iniciativas nesse sentido, indicando descontinuidade dos trabalhos a ele relacionados. Constatou-se ainda que o PNA também não foi adequadamente institucionalizado em sua vigência, e seu monitoramento não apresentou avaliação precisa do alcance das diretrizes planejadas, da continuidade do trabalho e dos resultados obtidos.

307. Na PNPDEC, a perspectiva da relação entre as alterações climáticas e a gestão de riscos de desastres não foi adotada antes da atual elaboração do PNDC, que traz em seu Produto 2 um conjunto de mapas de riscos de cenários prospectivos da distribuição espacial das ameaças, com base em dados do Atlas Digital de Desastres no Brasil. Os cenários prospectivos consideram tendências de variação e aumento de eventos extremos, dadas as mudanças climáticas, além da sensibilidade e da capacidade adaptativa dos municípios para enfrentarem tais ameaças.

308. Diante dos fatos, conclui-se que a interação entre a PNPDEC e a PNMC se observa apenas nos produtos preliminares do PNDC, não sendo ainda possível verificar a instituição, operacionalização e a eficácia em suas ações conjuntas.

309. Em relação à questão de auditoria 2, sobre o modo de implementação das ações de gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC, identificou-se fragilidade na coordenação das

ações de prevenção. A transversalidade dessa política evidencia a necessidade de uma atuação intersetorial, em contraste à dificuldade inerente à política pública em delimitar a atuação de cada órgão envolvido nas ações de prevenção. Tal coordenação inclui a articulação e a integração de ações de prevenção dos atores do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil.

310. Contudo, a Sedec, órgão central do sistema, não coordena de modo eficaz as ações de gestão de riscos de desastres, para articulá-las e monitorá-las, evidenciando a fragilidade da governança da PNPDEC. Ainda, o PNDC, principal instrumento e mecanismo de implementação da política, instituído pela Lei 12.608/2012 e de competência da União, não foi elaborado nos mais de doze anos de vigência dessa lei.

311. Além disso, verificou-se não haver indicadores específicos na PNPDEC para monitorar ações relativas à gestão de riscos de desastres. A resposta da Sedec ao Ofício 000.064/2024 - TCU/AudUrbana dispôs sobre a expectativa de que as metas e os indicadores alinhados aos objetivos e diretrizes da PNPDEC sejam estabelecidos no PNDC, ainda em elaboração, contendo ações voltadas à gestão de riscos.

312. A gestão de riscos nos municípios enfrenta desafios afetos à eficácia de ações de Proteção e Defesa Civil. O Projeto Elos, iniciativa da Sedec, em cooperação com o Cemaden e o PNUD, diagnosticou as principais dificuldades dos órgãos municipais de Proteção e Defesa Civil, a incluírem: falta de recursos financeiros, materiais e humanos, desafios burocráticos e barreiras à formação e à governação.

313. Já a principal sistematização dos dados usados na implementação da política se dá pelo Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), a conter os registros imediatos de desastres pelos municípios, destinados ao reconhecimento federal e à solicitação de recursos para as ações de resposta e reconstrução. Tais dados referem-se a desastres já ocorridos, e não a ações de gestão de riscos em si. A Sedec confirmou não ter um controle preciso que garanta maior confiabilidade na base de dados S2ID, por esta conter informações fornecidas pelos municípios para o reconhecimento da emergência, as quais podem não refletir os eventos de modo confiável.

314. Quanto à questão de auditoria 3, sobre a suficiência e a distribuição equitativa e inclusiva dos recursos alocados para a gestão federal de riscos de desastres, concluiu-se, quanto à inclusão, que apesar da gestão ser direcionada às populações expostas a riscos de desastres em geral, não há priorização dos segmentos mais vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência.

315. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, do qual o Brasil é signatário, destaca a importância do registro de dados segregados por gênero, idade e deficiência para uma política eficaz de prevenção de desastres, especialmente para servir os mais vulneráveis. Isso seria importante para compreender como os diferentes grupos são afetados pelas catástrofes, além de informar com maior precisão as políticas, programas e estratégias de redução de riscos. Todavia, não se observam registros atualizados da coleta desses dados de modo segregado pelo país.

316. A respeito do volume de recursos anualmente solicitados pelos entes para cada uma das ações de prevenção, mitigação e preparação, a Sedec confirmou não poder dimensionar, em suas unidades, os recursos pleiteados pelos entes para essas ações. Segundo a Secretaria, a escassez de recursos destinados às ações de GRD desmotiva os entes a oficializarem as suas demandas, gerando a falsa sensação de que essa necessidade não existe.

317. Assim, quanto à análise dos repasses de recursos federais de gestão de riscos aos estados e municípios, não se pôde estabelecer uma correlação estrita entre as reais necessidades individuais e os recursos efetivamente disponibilizados para cada um deles. Assim, não foi possível identificar o direcionamento desses recursos de forma equitativa ou suficiente. Afinal, tal destinação depende dos riscos mapeados e das solicitações pleiteadas.

318. Observou-se, no período entre 1/1/2015 e 21/6/2024, uma redução gradativa dos recursos destinados à gestão federal de riscos efetivamente pagos/transferidos, apesar de oscilarem a cada ano. Tal alocação atingiu o maior nível anual em 2020, com cerca de R\$ 711 milhões/ano, e o menor patamar em 2023, com cerca de R\$ 133 milhões/ano. Também é evidente que o volume de recursos atribuídos à gestão de riscos é tradicionalmente menor, comparativamente aos destinados à resposta e à reconstrução. Em análise à composição do total de recursos federais

pagos/transferidos nas ações de gestão de riscos e de desastres, para o mesmo período, calculou-se que o percentual de ações de prevenção, mitigação e preparação passou de 45% em 2020 para 9% em 2023.

319. A questão de auditoria 4 indaga se ações de adaptação às mudanças climáticas adotadas na PNPDEC são eficazes para reduzir os riscos de desastres. Apesar dos esforços de se incorporar as projeções de mudanças climáticas às análises durante a atual elaboração do PNDC, as medidas adotadas pelos diversos órgãos que compõem o Sinpdec não foram suficientes para mitigar os impactos dos eventos extremos.

320. Observaram-se indicativos do aumento na frequência e na intensidade de eventos extremos, especialmente os relacionados a chuvas intensas, além do aumento no número de pessoas afetadas pelos desastres relacionados, refletindo a insuficiência das medidas adotadas, as quais não são acompanhadas de um incremento relevante nas medidas de adaptação adotadas para se reduzir o risco de desastres. Tal cenário é agravado pela urbanização precária em várias regiões, aumentando a vulnerabilidade das moradias e a exposição a eventos extremos.

321. Atribuíram-se como causas a incipiente consideração de cenários de riscos que contemplem os efeitos do aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, aliada ao reduzido volume de recursos aplicados em ações de prevenção.

322. Finalmente, quanto à questão de auditoria 5, sobre se as ações adotadas pelo governo brasileiro conduzem ao atendimento de compromissos climáticos internacionais relacionados à redução do risco de desastres, observou-se que embora existam acompanhamentos do Acordo de Paris e dos ODS, a ausência de aferição da evolução nacional do nível de atendimento às metas e aos indicadores estabelecidos pelo Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 resulta na incerteza de seu nível de cumprimento pelo governo brasileiro.

323. A situação observada restringe o atingimento, pelo país, das metas preconizadas por esse marco, impactando na potencial restrição quanto à efetividade das políticas nacionais associadas ao supradito compromisso.

324. Nesse sentido, não há transparência ativa e passiva do nível de cumprimento do supracitado marco pelo Brasil, o qual segue desprovido de um acompanhamento sistematizado de sua evolução. Também não foi possível confirmar eventuais avanços e métricas nacionais já instituídos a esse respeito. Inclusive, segundo o Mapa de Reporte de Metas da UNDRR, o Brasil não reporta seus resultados frente às 7 metas e aos 38 indicadores do Marco de Sendai na plataforma referencial Sendai Framework Monitor.

325. A falta de transparência ativa e passiva quanto ao acompanhamento do nível de atendimento ao Marco de Sendai vai de encontro ao cumprimento de princípios e objetivos da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, do Decreto 11.529/2023 (art. 11, inc. I e XII), e à Política de Governança da Administração Pública Federal, do Decreto 9.203/2017 (art. 4º, inc. III).

326. Diante do exposto, propõem-se recomendações ao MIDR para que institucionalize e operacionalize o Plano Setorial de Gestão de Riscos e Desastres, no sentido de fortalecer a capacidade de adaptação às mudanças climáticas na gestão de riscos e desastres, bem como para que realize o acompanhamento e exerça a transparência ativa do atendimento às metas e aos indicadores do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. Propõe-se ainda recomendar ao MMA que adote medidas para instituição do Plano de Adaptação, bem como que realize o devido monitoramento.

327. Para cumprir os objetivos da auditoria, propõe-se também recomendar à Sedec/MIDR que aprimore estratégias de coordenação das ações de prevenção no âmbito do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec) e de priorização de parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis, com a disposição de dados discretos e a participação mais ampla de representantes de tais parcelas. Ainda, propõe-se recomendar à referida secretaria que aprimore o planejamento e a priorização de ações de Defesa Civil a partir da consolidação da adoção de projeções futuras de riscos de desastres que contemplem os efeitos das mudanças climáticas.

328. Propõe-se que todas as recomendações sejam monitoradas até que iniciativas efetivas sejam implementadas como forma de induzir a gestão de riscos de desastres no âmbito da PNPDEC, a transparência das informações e a integração entre as políticas públicas relacionadas.

329. Pelas recomendações propostas, espera-se aperfeiçoar a PNPDEC, mediante a instituição de ações efetivas orientadas à sua interação com a PNMC, além de metas de fortalecimento da capacidade de adaptação às mudanças climáticas, possibilitando que os resultados dessas políticas se reforcem mutuamente e haja a avaliação regular das atividades e dos incrementos trazidos pelas ações realizadas.

330. Almeja-se ainda aperfeiçoar a estrutura de governança da gestão de riscos de desastres, mediante o fortalecimento de estratégias de articulação, comunicação e colaboração coordenada dos diversos atores federais que nela desempenhem atuação significativa. Bem como melhorar a eficácia das medidas adotadas no âmbito da PNPDEC para mitigar os impactos decorrentes dos eventos climáticos extremos, de modo que proporcionem a redução do número de danos humanos e materiais ocasionados.

331. Dentre os benefícios esperados, também se incluem: desenvolver a identificação atualizada e aprofundar o tratamento equânime das parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis, com a priorização de ações de gestão federal de riscos e desastres orientada a esses grupos, em favorecimento à promoção de inclusão nas ações da PNPDEC. Além de contribuir para que o país passe a aferir sua evolução em termos do Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030.”

Foi apresentada, na sequência, a seguinte proposta de encaminhamento, a qual contou com expressa anuência do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura urbana e hídrica (peças 58/9):

“332. Diante das análises realizadas, propõe-se a remessa dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Jhonatan de Jesus, com as seguintes propostas de encaminhamento:

332.1. Recomendar à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) aprimore estratégias de coordenação das ações de prevenção no âmbito do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, a exemplo do alinhamento de tais ações, bem como do aperfeiçoamento da interação entre os seus diversos atores por meio da operacionalização do Conpdec, com vistas a atender aos arts. 11 e 12 da Lei 12.608/2012 (§185);

b) aprimore a priorização de parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis - a exemplo de mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência - no processo de gestão de riscos de desastres, em observância à Lei 12.608/2012 (art. 5º, inc. VII; e art. 12, inc. IV), ao Decreto 10.593/2020 (art. 14, parágrafo único, inc. V) e ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (art. 36), abrangendo, ao menos:

b.1) a disposição de dados discretos que ressaltem o levantamento das supraditas parcelas passíveis de impactos por eventos extremos, segregados por gênero, idade e deficiência, mediante a atuação articulada com demais órgãos responsáveis pela sistematização de tais informações, de forma a permitir a identificação e o tratamento equânime nas ações de prevenção da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (§223);

b.2) a participação mais ampla de representantes dos grupos mais vulneráveis nos processos de formulação e implementação da política (§223).

c) como coordenadora no Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, e com vistas a atender ao parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e ao art. 25 do Decreto 10.593/2020, bem como às disposições do Decreto 9.073/2017:

c.1) aprimore o processo de planejamento e priorização das ações de Defesa Civil, de modo a consolidar a adoção de projeções futuras de riscos de desastres que contemplem os efeitos das mudanças climáticas (§265); e

c.2) elabore e divulgue estudos orientados ao reforço do encaminhamento de recursos para ações de prevenção, em prol da redução dos danos humanos e materiais, considerando o aumento do impacto e da frequência dos eventos extremos (§265).

332.2. Recomendar ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com vistas a atender ao art. 7º do Anexo do Decreto 9.073/2017, ao art. 4º do Decreto 9.203/2017 e ao art. 11 do Decreto 11.529/2023, que:

- a) institua e operacionalize o Plano Setorial de Gestão de Riscos e Desastres, o qual compõe o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a fim de aprimorar a interação da PNPDEC com a PNMC, contemplando, no mínimo, uma integração mais ampla entre seus atores, com a definição clara de seus processos de trabalho e suas responsabilidades em termos da adaptação às mudanças do clima na gestão de riscos e desastres (§123);
 - b) no âmbito de suas atribuições, adote e induza aos demais atores do Sinpdec que adotem metas orientadas ao fortalecimento da capacidade de adaptação às mudanças climáticas na gestão de riscos e desastres, com a especificação das ações planejadas, dos resultados incrementais esperados, dos responsáveis e dos recursos necessários (§124);
 - c) estabeleça uma sistemática efetiva de monitoramento, avaliação e revisão das metas previstas no item anterior (§124);
 - d) realize o acompanhamento e exerça a transparência ativa e passiva do progresso do país quanto ao atendimento às metas e aos indicadores do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 - preferencialmente com a adoção da plataforma internacional Sendai Framework Monitor, gerida pela United Nations Office for Disaster Risk Reduction, gerida pela United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR - Nações Unidas) (§283).
- 332.3. Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, e a fim de atender plenamente ao parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e ao art. 11 da Lei 12.187/2009, que adote medidas para instituição do Plano Clima Adaptação, com o devido monitoramento, de forma a aprimorar a incipiente integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, uma vez que não houve institucionalização e continuidade do Plano Nacional de Adaptação 2016-2020 (§125).
- 332.4. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:
- a) monitorar as recomendações contida nos itens 329.1 a 329.3; e
 - b) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, além do inteiro teor do presente relatório, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
- 332.5. Arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

II

O Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com a mencionada proposta de encaminhamento

Nesse sentido, convém anotar que o procedimento de fiscalização em exame reveste-se de grande importância e possui potencial para fomentar a mitigação dos efeitos desses eventos climáticos extremos, os quais ocorrem de forma cada vez mais frequente e cujos impactos sociais e econômicos são, a cada dia, mais severos.

Conforme bem destacado pela equipe de fiscalização, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*), órgão das Nações Unidas, informou não haver dúvidas de “*que influência humana aqueceu a atmosfera, os oceanos e os continentes de modo rápido e generalizado*”, ocasionando ondas de calor, chuvas intensas, secas e ciclones tropicais.

E nesse contexto, considerando ainda a série de eventos extremos que recentemente puderam ser observados no Brasil, tais como as intensas chuvas que há cerca de um ano assolaram o Rio Grande do Sul, a presente auditoria mostra-se de grande relevância, pois seus achados e as propostas de encaminhamento a eles relacionadas podem contribuir significativamente para que o impacto negativo desses acontecimentos extremos na vida das pessoas seja diminuído, bem como para que sejam otimizados os dispêndios dos já escassos recursos destinados a ações de prevenção, adaptação e recuperação de desastres.

No curso dos trabalhos, identificou-se a existência de amplo arcabouço legal destinado ao enfrentamento de eventos climáticos extremos, tais como as leis 12.187/2009 e 12.608/2012, e foram avaliadas a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), além da eficácia das medidas de adaptação às mudanças climáticas para reduzir

riscos de desastres desde 2015.

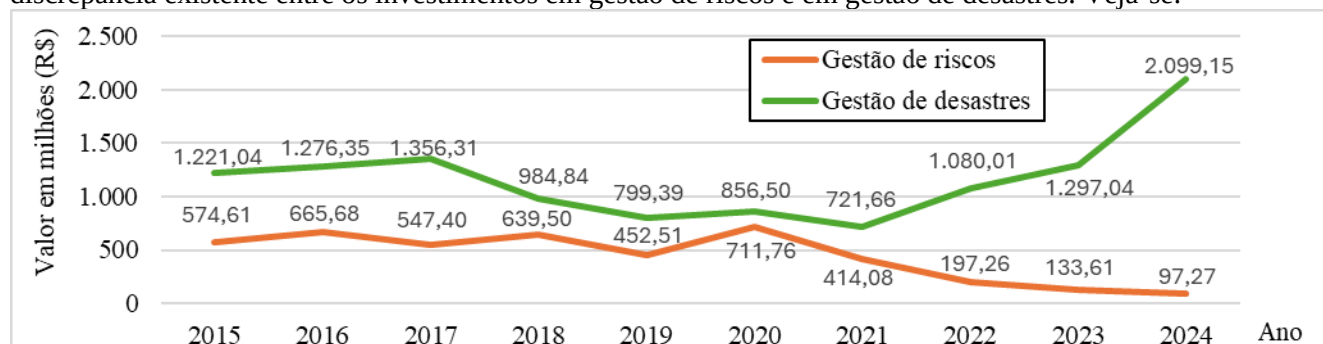
A análise promovida pela equipe de auditoria incluiu a integração das políticas, a implementação da gestão de riscos, a suficiência e a distribuição de recursos, a eficácia das ações de adaptação e o cumprimento de compromissos climáticos internacionais. Identificou-se que, embora exista um arcabouço jurídico compatível entre tais políticas, sua integração operacional é incipiente.

Além disso, constatou-se que o Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas não foi atualizado após 2020, e que a gestão de riscos nos municípios enfrenta desafios significativos, tais como falta de recursos e dificuldades burocráticas.

Especificamente quanto à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, responsável por coordenar e prestar apoio técnico ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sinpdec e ao Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil – Sifdec, concluiu-se que ela não coordena eficazmente as ações de gestão de riscos, inexistindo indicadores específicos para monitorar essas ações.

No tocante à análise dos recursos federais destinados ao enfrentamento, à adaptação e à recuperação de desastres decorrentes de eventos extremos, o exame mostrou uma grande redução nos valores destinados à gestão de riscos, com uma distribuição que não prioriza os segmentos mais vulneráveis da população. De outro lado, verificou-se grande incremento nos gastos relativos à gestão de desastres, sendo possível concluir que postura adotada é mais responsiva do que preventiva.

Sobre esse particular, é elucidativo o gráfico 6 do relatório, a seguir reproduzido, o qual evidencia a discrepância existente entre os investimentos em gestão de riscos e em gestão de desastres. Veja-se:



Ao ver do Ministério Público de Contas, se a gestão de riscos fosse aprimorada, com adoção de políticas públicas e ações capazes de mitigar os efeitos de situações climáticas adversas, menos recursos públicos seriam dispendidos na gestão de desastres e, certamente, a população seria menos impactada por tais eventos extremos.

Especificamente quanto a esse ponto, também são dignas de nota as constatações concernentes à distribuição de recursos pagos/transferidos pela União a municípios e a estados para fins de prevenção, uma vez que o exame empreendido pela equipe de auditoria evidenciou grande discrepância nessa distribuição, onde alguns estados, como São Paulo, receberam grandes quantias, enquanto outros sequer foram beneficiados.

Passando-se à avaliação do atendimento, pelo governo brasileiro, de compromissos climáticos internacionais, concluiu a equipe de auditoria que as ações do governo brasileiro “*conduzem ao atendimento de compromissos climáticos internacionais relativos à redução do risco de desastres (Marco de Sendai, Acordo de Paris e ODS)*”. Especificamente quanto ao Marco Sendai, foi anotada a deficiência no acompanhamento sistematizado, pelo Governo Federal, do atendimento ao referido pacto pelo país, não sendo possível verificar em qual nível ocorre o seu cumprimento em âmbito nacional.

Quanto a este ponto, este representante do Ministério Público de Contas considera que, normativamente, há diversos indicativos que o Brasil envida esforços para implementar ações convergentes com seus compromissos climáticos internacionais. Contudo, os problemas na gestão identificados, tais como a incipiente interação entre os órgãos envolvidos, a escassez de recursos e a deficitária governança, evidenciam uma grande oportunidade de melhoria na gestão das ações destinadas ao enfrentamento dessas condições climáticas extremas.

III

Nesse contexto, ressaltando a importância do tema e dos achados de auditoria identificados pela



equipe de fiscalização, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento antes transcrita.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), bem como de conhecer e verificar a eficácia das medidas adotadas no âmbito da PNPDEC, a partir de 2015, de adaptação às mudanças climáticas para reduzir o risco de desastres.

2. Conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), o trabalho reveste-se de notória relevância e oportunidade, principalmente diante da intensificação de eventos climáticos extremos que vêm assolando o território nacional, com graves consequências humanas, sociais e econômicas, a exigir do Poder Público respostas coordenadas e proativas.
3. O escopo da fiscalização abrangeu a governança e a implementação de ambas as políticas, com foco nos mecanismos de articulação interinstitucional e na incorporação da variável climática nos instrumentos de gestão de riscos. Foram auditados principalmente o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), o Ministério das Cidades e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), sem prejuízo de analisar outros órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec). Foi verificado, igualmente, o alinhamento das ações nacionais a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Marco de Sendai, o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).
4. Abordou-se ainda o cumprimento de acordos climáticos internacionais assumidos pelo Brasil, notadamente o Marco de Sendai, o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).
5. Durante os trabalhos, a equipe identificou limitações metodológicas que influenciaram a análise. Entre elas, destacam-se: i) dificuldade em segregar os esforços de adaptação climática das ações gerais de gestão de riscos; ii) fragmentação das ações de prevenção, que comprometeu a correlação entre as medidas adotadas e a efetiva redução de riscos e; iii) impacto dos desastres no Rio Grande do Sul em 2024, que atrasou a comunicação com a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.
6. Para melhor compreensão dos resultados da fiscalização — desenvolvida como parte de auditoria cooperativa global liderada pela Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI) e pelo Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental (WGEA) —, contextualizo, inicialmente, a importância socioeconômica do tema e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

I

7. Conforme aponta o Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (UNDRR), estima-se aumento de 40% no número de desastres anuais no mundo até 2030, o que representaria cerca de 1,5 desastre por dia. No Brasil, a situação é agravada por questões socioeconômicas, como altos níveis de pobreza, desigualdade e urbanização desordenada, que ampliam a vulnerabilidade das comunidades ocupantes de áreas de risco tais como encostas instáveis e zonas de inundação.

8. Estudo divulgado neste ano pela Aliança Brasileira pela Cultura Oceânica, iniciativa que congrega entidades a exemplo da Unesco, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Universidade Federal de São Paulo, aponta que, somente entre 2020 e 2023, o Brasil registrou 7.539 desastres climáticos causados por chuvas intensas, representando salto de 222,8% em comparação com todos os eventos da década de 1990¹. O estudo também aponta que 83% dos municípios brasileiros já sofreram algum evento climático extremo relacionado a chuvas desde 1991 — número impressionante! Ou seja, os desastres deixaram de ser excepcionalidades pontuais e tornaram-se eventos generalizados e recorrentes.
9. Quanto aos impactos humanos, a tendência é alarmante. Entre 1991 e 2023, cerca de 91,7 milhões de pessoas foram afetadas por desastres relacionados a chuvas no país, número 82 vezes maior em comparação à década de 1990; mesmo considerando o aumento populacional, trata-se de crescimento desproporcional. Na última década (2011-2020), a média anual de pessoas afetadas por desastres climáticos no Brasil já era cerca de 3,8 milhões; agora, com os megaeventos recentes (como as enchentes de 2022 em Pernambuco e Bahia e 2023 em São Paulo e Rio Grande do Sul), a média subiu para patamares em torno de 6 a 7 milhões por ano.
10. Segundo a organização social Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), em pesquisa de 29/5/2024, 94% dos municípios brasileiros não estão preparados suficientemente para se prevenir de tragédias climáticas. Conforme consignado no relatório da presente auditoria, o país tem cerca de 3.000 km² de áreas vulneráveis a riscos de desastres e ao menos 825 municípios criticamente vulneráveis a eventos adversos². Entre os 8,2 milhões de brasileiros sob maior risco, cerca de 75% estão em áreas suscetíveis a deslizamentos de terra ou deslizamentos combinados com inundações.
11. A materialização desses riscos impõe custos humanos e financeiros expressivos. De acordo com registros do Atlas Digital de Desastres referentes ao ano de 2023, desastres relacionados a chuvas intensas resultaram em danos materiais de R\$ 6,66 bilhões e prejuízos públicos de R\$ 1,70 bilhão, com 171 óbitos e mais de 9,46 milhões de pessoas afetadas. Considerando horizonte temporal mais longo, o estudo da Aliança Brasileira pela Cultura Oceânica estima que, entre 1995 e 2023, os prejuízos econômicos acumulados com desastres associados a altos índices pluviométricos somaram R\$ 146,7 bilhões, afetando desproporcionalmente o setor privado (R\$ 122,3 bilhões) e setores públicos essenciais como transportes e saneamento básico (R\$ 24,4 bilhões).
12. É em resposta a essa realidade preocupante que se inserem os compromissos internacionais significativos assumidos pelo Brasil. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 estabelece metas com vistas a reduzir perdas de vidas e bens, focando na compreensão dos riscos, no fortalecimento da governança, no investimento em prevenção e na melhoria da preparação para desastres. O Acordo de Paris, promulgado pelo Decreto 9.073/2017, visa fortalecer a resposta global a ameaças climáticas, estabelecendo Meta Global de Adaptação para aumentar a capacidade adaptativa e fortalecer a resiliência. Por fim, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, da ONU, incluem objetivos relacionados à erradicação da pobreza, à ação climática e à construção de cidades resilientes, propósitos aos quais o Brasil se comprometeu.
13. Para atender a esses desafios, o país estruturou a Defesa Civil por meio da Política Nacional de

¹ ABCO (Aliança Brasileira pela Cultura Oceânica). **Temporadas das águas: o aumento das chuvas extremas**. Santos: UNIFESP-UNESCO-MCTI/FGB, 2025. (Série Brasil em Transformação: o impacto da crise climática, Caderno Técnico I).

² ALVALÁ, Regina C. S. et al. Mapping characteristics of at-risk population to disasters in the context of Brazilian early warning system. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v. 39, p. 101252, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2019.101252>. Acesso em: 6 ago. 2025.

Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei 12.608/2012. Este marco legal organiza a atuação do Estado em todas as fases do ciclo de desastres — prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. A política opera por meio do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), que promove a articulação entre órgãos federais, estaduais e municipais, sob coordenação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

14. Paralelamente, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), estabelecida pela Lei 12.187/2009, define as diretrizes com vistas à adaptação do país aos efeitos adversos do clima. A crescente intensidade de eventos extremos torna a convergência entre as duas políticas condição essencial para a eficácia da gestão de riscos, de modo que ações de prevenção a desastres, para serem efetivas, devem incorporar projeções e cenários climáticos futuros.
15. A integração entre a PNPDEC e a PNMC constitui, portanto, requisito legal e impõe-se como necessidade fática para garantir que o futuro seja mais seguro e sustentável.
16. Feita essa contextualização, passo à análise pormenorizada dos achados de auditoria.

II

17. O primeiro e mais estruturante achado da presente auditoria aponta para lacuna estrutural na arquitetura de governança ambiental e de gestão de riscos do país: a incipiente integração entre a PNPDEC e PNMC.
18. A auditoria descortinou cenário em que, a despeito de ambos os marcos legais vigorarem há mais de uma década, a articulação entre as pastas ministeriais e suas respectivas secretarias ainda se encontra em estágio embrionário. O trabalho conjunto somente desponta, de forma mais concreta, no âmbito do recente Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNDC), que, todavia, ainda está em fase de elaboração. Essa realidade fática, materializada na ausência de planos operacionais vigentes para ambas as políticas, resulta na carência de definição clara de responsabilidades compartilhadas e de mecanismos institucionalizados de colaboração.
19. Tal conjuntura destoa frontalmente do arcabouço normativo que rege a matéria, a exemplo do parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e do art. 11 da Lei 12.187/2009, que determinam expressamente a integração e a compatibilização entre as políticas de defesa civil e de mudança do clima. Soma-se a isso o Acordo de Paris — internalizado pelo Decreto 9.073/2017, que estipula o dever do Estado brasileiro de planejar e adotar medidas de adaptação —, e as próprias diretrizes de governança pública preconizadas pelo Decreto 9.203/2017, que clamam por maior articulação, coordenação e alinhamento estratégico entre os órgãos da Administração Pública federal. A esse arcabouço adiciona-se a Lei 14.904, de 27 de junho de 2024, que estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação a mudanças do clima e, de forma categórica, em seu art. 2º, inciso VI, determina a “*sinergia entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), (...) o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, os planos estaduais, distrital e municipais de proteção e defesa civil*”.
20. Essa desarticulação é evidenciada por robusto conjunto de constatações. A equipe de auditoria verificou que manuais de planejamento em defesa civil, ainda em uso como doutrina norteadora, não foram atualizados para incorporar a perspectiva das mudanças climáticas. De forma análoga, a Nota Técnica 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR, da Casa Civil da Presidência da República, que orienta a priorização de municípios para ações de gestão de riscos, baseia-se em dados históricos de desastres, sem ponderar as suscetibilidades futuras decorrentes de alterações no clima.
21. Ademais, a análise do extinto Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), vigente entre 2016 e 2020, e de seu relatório final de monitoramento corrobora a baixa

efetividade da integração. O referido plano, embora contemplasse a Estratégia de Gestão de Risco de Desastres (EGRD), carecia de detalhamento das ações e de metas claras, de modo que sua implementação foi prejudicada por falhas de governança e baixo engajamento ministerial, conforme apontado também em avaliação da Controladoria-Geral da União (CGU). A descontinuidade do PNA após 2020 e a lenta elaboração de seu sucessor, o Plano Clima Adaptação, ainda em fase de consultas públicas, aprofundam o vácuo de planejamento estratégico.

22. Em nível local, a situação é ainda mais crítica: dados do sistema AdaptaBrasil/MCTI apontam que 66% dos municípios brasileiros possuem baixa ou muito baixa capacidade adaptativa, e questionário aplicado por esta Corte demonstrou que apenas 9 de 409 municípios respondentes declararam possuir Plano Local de Adaptação à Mudança do Clima.
23. A raiz dessa desarticulação sistêmica encontra-se, em essência, na carência de plano de ação concreto e oficializado que traduza a integração das políticas em medidas práticas. Atualmente, as responsabilidades estão concentradas em polos estanques, notadamente no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) no que tange à defesa civil e no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) quanto à agenda climática.
24. Inobstante estar clara a liderança de cada política quando observada isoladamente, não há instância ou arranjo de governança com liderança definida para a necessária articulação entre elas. A disposição fragmentada impede que as políticas de defesa civil e de clima se apoiem mutuamente e, na prática, obsta a efetiva incorporação da variável climática ao planejamento das ações de prevenção.
25. Como consequência direta de tal lacuna de governança, observo a limitação da capacidade de os gestores do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) considerarem, adequadamente, os impactos das mudanças climáticas na identificação e na avaliação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades. Isso resulta em planejamento de prevenção deficiente, a subestimar riscos futuros, e, em última análise, dificulta a prevenção de desastres ou a mitigação de seus impactos, problema que expõe a população e o patrimônio público e privado a perdas e danos crescentes e evitáveis.
26. Em suma, não obstante se vislumbrem avanços, incipientes em verdade, no âmbito da elaboração do novo PNDC, que passou a incorporar estudos de cenários climáticos futuros, a integração entre PNPDEC e PNMC permanece frágil e predominantemente teórica. A ausência de planos operacionais vigentes, de metas claras e de governança efetivamente articulada compromete a capacidade do Estado brasileiro de se adaptar aos novos riscos impostos por crises climáticas.
27. Cabe ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima agirem de forma coordenada e célere para superar a inércia institucional ora constatada. Nesse sentido, é oportuna a proposta de recomendação formulada pela equipe de fiscalização para que o MIDR institua e operacionalize o Plano Setorial de Gestão de Riscos e Desastres e para que o MMA, por sua vez, adote as medidas necessárias com vistas à efetiva instituição e ao contínuo monitoramento do Plano Clima Adaptação, de modo a estabelecer os alicerces da governança integrada e evitar descontinuidades, observadas em iniciativas passadas.
28. Acolho, ademais, a proposta para que o MIDR, no âmbito de suas competências, fomente, junto aos demais integrantes do Sinpdec, o estabelecimento de metas claras e mensuráveis, orientadas ao fortalecimento da capacidade de adaptação do país. Tais metas deverão ser acompanhadas da especificação das ações planejadas, dos resultados esperados, da definição de responsáveis e da alocação dos recursos necessários, além de se submeterem a sistemática

efetiva de monitoramento, avaliação e revisão periódica.

29. A concretização dessas medidas representa, portanto, passo decisivo para o aprimoramento da governança, o fortalecimento da capacidade adaptativa do país e, em última instância, para a mais efetiva proteção da sociedade brasileira frente aos crescentes riscos de desastres.

III

30. A auditoria constatou outra disfunção de caráter estrutural, qual seja, a fragilidade na coordenação das ações de prevenção a desastres a cargo dos diversos atores que compõem o Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec), integrante do Sinpdec. A despeito da natureza intrinsecamente transversal da matéria, que envolve múltiplos ministérios e órgãos, a articulação entre eles mostra-se deficiente, com a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), do MIDR, exercendo, de modo apenas incipiente, o papel de coordenadora.
31. A fiscalização evidenciou que as ações de prevenção — mapeamentos de risco, obras de contenção e sistemas de alerta — permanecem dispersas entre diferentes pastas (MIDR, Ministério das Cidades – MCid, Ministério de Minas e Energia – MME e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI), sem orquestração central que assegure sinergia e otimização de esforços. A atuação da Sedec, conforme admitido por ela própria em nota técnica, concentra-se majoritariamente nas fases de resposta e recuperação, de caráter reativo, em detrimento da atuação proativa na prevenção.
32. Esse quadro contraria o arcabouço legal que atribui à Sedec a competência para coordenar o Sifdec e articular a execução das ações de gerenciamento de riscos, nos termos do art. 11 da Lei 12.608/2012 e do parágrafo único do art. 5º do Decreto 10.593/2020. Fere, ademais, as boas práticas de governança, que preconizam a existência de estruturas de coordenação bem definidas para assegurar a coerência e a coesão de políticas públicas de natureza intersetorial.
33. A fragilidade dessa coordenação é atestada por conjunto de evidências inequívocas. A principal delas foi a ausência, por mais de 12 anos, do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNDC), instrumento que deveria nortear a atuação integrada do sistema. Embora o Decreto 11.774/2023, em seu art. 27, tenha estabelecido o prazo de até 30 de novembro de 2024 para sua elaboração, este não foi cumprido, persistindo a ausência de planejamento estratégico.
34. Soma-se a isso a histórica inoperância do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), instância colegiada que, apesar de essencial para haver articulação, apenas recentemente foi reestruturada pelo citado decreto. Persiste, ademais, a sobreposição de atividades entre diferentes órgãos, como já apontado por este Tribunal no Acórdão 351/2020-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, situação cuja dificuldade de solução foi reconhecida pela própria Sedec em manifestação nos autos.
35. A origem dessa disfunção reside em uma combinação de fatores. Primeiramente, não existem estratégias e mecanismos formais de articulação, comunicação e colaboração entre os órgãos federais. Em segundo lugar, a própria estrutura limitada da Sedec, que, segundo alega, a impede de exercer plenamente seu papel de coordenação, faz com que direcione seus recursos para demandas emergenciais de respostas a desastres. Por fim, dificulta a adesão a protocolos comuns de atuação a falta de reconhecimento, por parte de outras pastas, da competência legal da Sedec para coordenar o sistema.
36. Esse cenário de descoordenação acarreta, inevitavelmente, a fragmentação e a sobreposição de medidas preventivas, com o consequente risco de desperdício de recursos e a diluição da efetividade das ações. Em última análise, a capacidade do Estado de atuar de forma integrada e eficiente para reduzir riscos de desastres resta comprometida, o que potencializa

vulnerabilidades.

37. Conclui-se, portanto, que a governança das ações de prevenção no âmbito do Sifdec é frágil e necessita de liderança efetiva e reconhecida. Além da ausência de um plano nacional concluído, a falta de indicadores específicos e o uso do PPA como instrumento de acompanhamento limitam o monitoramento e a retroalimentação da política.
38. Diante do exposto, acolho a proposta da equipe no sentido de recomendar à Sedec/MIDR que aprimore as estratégias de coordenação das ações de prevenção no Sifdec, a partir do alinhamento das ações executadas pelos órgãos federais e, de forma premente, da operacionalização do Conpdec como instância legítima de interação e colaboração. A implementação dessas medidas é passo fundamental para fortalecer a governança da gestão de riscos de desastres, conferindo maior coerência, coesão e efetividade às políticas de prevenção no país.

IV

39. A fiscalização identificou que a gestão federal de riscos de desastres não prioriza ações orientadas às parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis, a exemplo de mulheres, crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Essa falha não é apenas de planejamento, porquanto se distancia dos princípios de equidade e de justiça social, que devem orientar a ação estatal.
40. As políticas e programas, embora direcionados a áreas de risco de forma ampla, necessitam de mecanismos para identificar, e atender com prioridade, os cidadãos que, por condições específicas, enfrentam vulnerabilidades acentuadas em situações de desastre. Em especial, processos seletivos e critérios de alocação de recursos — como os observados no Novo PAC — Contenção de Encostas, baseados na Portaria MCid 1.273/2023 e na Nota Técnica 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR — utilizam métricas de suscetibilidade histórica sem incorporar parâmetros específicos para esses grupos.
41. A prática se afasta de preceitos normativos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A própria Lei 12.608/2012, que instituiu a PNPDEC, e o Decreto 10.593/2020, que a regulamenta, preveem a participação e o atendimento prioritário àqueles grupos. De igual modo, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, do qual o Brasil é signatário, enfatiza a necessidade de abordagem inclusiva que contemple as diferentes vulnerabilidades. Nessa mesma linha, a nova Lei 14.904/2024, ao tratar do plano de adaptação à mudança do clima, estabelece que sua formulação deve garantir “a participação social dos mais vulneráveis aos efeitos adversos dessa mudança” (art. 5º), a tornar a omissão constatada ainda mais flagrante.
42. A ausência de priorização é materializada em diversas frentes. Não há, nos instrumentos de planejamento federais, dados atualizados e desagregados por gênero, idade e deficiência que permitam mapear com precisão onde se encontram essas populações em áreas de risco. Existem, ainda, indicativos de descontinuidade e baixa transparência ativa na implementação do Protocolo Nacional Conjunto, apesar de o MDHC ter instituído, em 2023, protocolo próprio que o referencia. Instâncias aptas a capitanearem essa agenda, como o Conpdec, permanecem inoperantes. Como reflexo dessa lacuna federal, questionário aplicado pela equipe de fiscalização revelou que cerca de 30,3% dos 409 municípios respondentes não adotam nenhuma medida para priorizar os mais vulneráveis em suas ações de defesa civil.
43. Some-se que a Normandec (Portaria-MDR 773/2021), que trata de procedimentos e critérios para a priorização de ações de prevenção, admite o uso de vulnerabilidade socioeconômica na priorização, mas não apresenta mecanismo sistemático para incorporá-la, e

que o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis permanece não operacionalizado; mesmo quando o for, não contemplará mapeamento populacional por vulnerabilidades.

44. A principal razão para tais omissões reside na carência de identificação e tratamento equânime desses grupos nos processos de planejamento e execução da política. Faltam dados, critérios inclusivos e, em última instância, diretrizes claras que orientem os gestores a olharem para além do risco geográfico e considerarem o risco humano em suas múltiplas dimensões.
45. Reconheço que a parceria entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Cemaden para atualizar o mapeamento de populações vulneráveis com base no Censo de 2022 busca mitigar o problema diagnosticado. Por outro lado, essa nova capacidade analítica ainda não foi internalizada nos principais mecanismos de tomada de decisão. Programas de grande vulto, como o Novo PAC, continuam a alocar bilhões de reais sem contemplar critérios de seleção que priorizem de forma explícita as vulnerabilidades de gênero, idade ou deficiência. Assim, a “cegueira social” descrita não desponta unicamente na falta de capacidade de enxergar, mas também na incapacidade de traduzir a visão em ações de emprego de recursos mais equânimes e efetivas.
46. As consequências dessas lacunas são graves. Ao não priorizar os mais suscetíveis, o Estado não apenas deixa de cumprir seu dever de proteção, como também agrava desigualdades sociais preexistentes. Mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência, que já enfrentam barreiras cotidianas, tornam-se desproporcionalmente mais sensíveis aos impactos de eventos extremos, seja pela dificuldade de evacuação, seja pela maior exposição a violências em abrigos, seja pela interrupção de cuidados essenciais.
47. Portanto, a gestão federal de riscos de desastres precisa de abordagem inclusiva e sistemática capaz de reconhecer as vulnerabilidades e tratar cada uma delas diferentemente; a inexistência de tal perspectiva limita a efetividade e a justiça das ações. É preciso ajustar o foco das políticas públicas para que a proteção civil se estenda, de fato, a todos, com especial atenção aos mais precisados.
48. Desse modo, acolho a recomendação proposta pela unidade técnica para que a Sedec/MIDR aprimore a priorização das parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis no processo de gestão de riscos de desastres. Esse ajuste deve abranger, no mínimo, a disponibilização de dados desagregados que permitam a correta identificação desses grupos, em articulação com os órgãos competentes, e a ampliação da participação de seus representantes nos processos de formulação e implementação da política, em linha com o que preceitua tanto o Marco de Sendai quanto a Lei 14.904/2024.
49. A execução dessas medidas é condição essencial para promover inclusão e equidade na PNPDEC e elevar a efetividade das ações preventivas, alinhando-as aos marcos legais e aos compromissos internacionais assumidos pelo país.

V

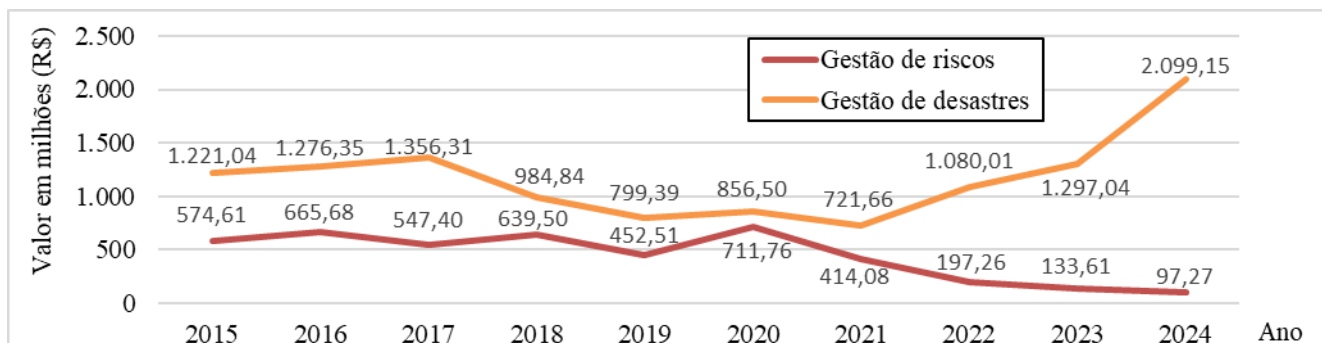
50. Passo agora a discorrer sobre outro relevante achado desta fiscalização, que, na prática, demonstra as falhas de governança anteriormente tratadas. As medidas no âmbito da PNPDEC têm se mostrado insuficientes para mitigar os impactos dos eventos extremos. Em outras palavras, a concepção e a execução atuais não têm sido capazes de reverter a tendência de agravamento dos danos humanos e materiais.
51. O cenário fático, embasado em dados oficiais, como o Atlas Digital de Desastres, é marcado por clara trajetória de crescimento tanto no número de pessoas afetadas por desastres hidrológicos e quanto no de danos materiais reportados desde 2015. Em paralelo, registros da

Interface de Divulgação de Alertas Públicos (Idap) confirmam a maior frequência de eventos extremos de alta severidade; essa escalada de perdas e danos, ocorrida durante a vigência da política, é a evidência mais contundente de sua baixa efetividade

52. Tal insuficiência de resultados contrasta com o arcabouço normativo que deveria orientar a ação estatal. A Lei 12.608/2012 e o Decreto 10.593/2020 determinam a integração da PNPDEC e de seus instrumentos, como o PNDC, à agenda de mudanças do clima. O Acordo de Paris compromete o Brasil a fortalecer políticas de adaptação, com avaliação de impactos e vulnerabilidades; a ação governamental, porém, não acompanhou a evolução dos riscos nem o comando dessas normas.
53. As evidências colhidas apontam que, conquanto haja crescente conhecimento científico sobre a intensificação dos eventos climáticos — com projeções do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) indicando aumento de precipitações extremas —, essa ciência tem demorado a se traduzir em políticas públicas robustas. Apenas recentemente, nos estudos que subsidiam o PNDC, ainda em elaboração, a consideração de cenários de riscos futuros começou a ser incorporada de forma mais sistemática; até então, a gestão de riscos operava com base em retrospectiva, e não em prospecção.
54. Não pretendo me alongar nas causas dessa ineficácia, pois que se conectam diretamente aos achados anteriores. Contudo, é forçoso destacar duas delas. A primeira é a incipiente consideração de cenários de riscos futuros que contemplem os efeitos das mudanças climáticas. A Lei 14.904/2024 busca endereçar diretamente essa lacuna, ao estipular que o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e suas ações estratégicas serão “*fundamentados em evidências científicas, análises modeladas e previsões de cenários, considerando os relatórios científicos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)*” (art. 5º, § 3º).
55. Já a segunda causa, de ordem material, consubstancia-se no reduzido e decrescente volume de recursos aplicados em ações de prevenção, conforme demonstrado pela equipe de auditoria: ano a ano os repasses diminuem, o que representa contrassenso diante do agravamento das ameaças. Estudos internacionais (a exemplo da UNDRR³) indicam que cada unidade monetária investida preventivamente em redução de riscos e resiliência evita múltiplos em despesas futuras de socorro, reconstrução e assistência, além do benefício inestimável de salvar vidas.
56. Sobre esse particular, é elucidativo o gráfico 6 do Relatório de Auditoria, a seguir reproduzido, que evidencia a discrepância entre os investimentos em gestão de riscos (prevenção) e os gastos em gestão de desastres (resposta/recuperação):

³ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015: Making Development Sustainable – The Future of Disaster Risk Management*. Geneva: UNDRR, 2015. Disponível em: <https://www.undrr.org/gar2015>. Acesso em: 5 ago. 2025; UNDRR. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2022: Our World at Risk – Transforming Governance for a Resilient Future*. Geneva: UNDRR, 2022. Disponível em: <https://www.undrr.org/gar2022>. Acesso em: 5 ago. 2025

Recursos federais destinados às gestões de riscos e de desastres (respectivamente antes e após os desastres) pagos/transferidos desde 1/1/2015 até 21/6/2024



Fonte: Relatório de Fiscalização (peça 57, p. 39)

57. Em parecer exarado nestes autos, o Ministério Público de Contas assinala que, se a gestão de riscos fosse aprimorada, com adoção de políticas públicas e ações capazes de mitigar os efeitos de situações climáticas adversas, menos recursos públicos seriam despendidos na gestão de desastres e, certamente, a população seria menos impactada por tais eventos extremos.
58. O efeito combinado de planejamento insuficiente e subfinanciamento retroalimenta o ciclo vicioso. Com a prevenção fragilizada, os desastres se sucedem com maior impacto, demandando mais recursos para resposta e recuperação, valores os quais, por sua vez, são subtraídos da prevenção. O resultado é o aumento contínuo dos danos humanos e materiais, com custos sociais e econômicos muito superiores ao investimento necessário para evitar ou reduzir perdas.
59. A meu ver, a PNPDEC, da forma como vem sendo implementada, não consegue reverter a tendência de agravamento dos impactos dos desastres no Brasil. A política mostra-se reativa e desprovida dos recursos e das ferramentas de planejamento necessários para enfrentar os desafios do clima, sempre em transformação.
60. Diante desse quadro, acolho com convicção as recomendações da AudUrbana para que a Sedec/MIDR aprimore o planejamento e a priorização de suas ações, consolidando a adoção de projeções futuras de risco que incorporem mudanças climáticas, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e do art. 25 do Decreto 10.593/2020. É pertinente, ademais, a proposta para que a secretaria elabore e divulgue estudos técnico-econômicos (custo-benefício/custo-efetividade) que fundamentem o reforço de recursos para prevenção.
61. A implementação dessas medidas visa romper o ciclo de reação e reconstrução e, assim, permitir alocação mais inteligente e efetiva de recursos na proteção da população.

VI

62. Por fim, analiso o último achado, que evidencia descompasso entre o compromisso internacional assumido pelo Brasil e a prática administrativa, consistente na inexistência de procedimentos sistematizados, em âmbito federal, para acompanhar e reportar o cumprimento do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030.
63. Desde 2018, o país não atualiza seus avanços quanto às metas e aos indicadores do Marco de Sendai na plataforma oficial de monitoramento (*Sendai Framework Monitor*, gerida pela ONU). Na data de emissão do relatório de fiscalização, a maioria dos países signatários — aproximadamente 82% (160 nações) — já havia reportado seus progressos, o que coloca o Brasil em posição desfavorável no cenário internacional.
64. A ausência de monitoramento e reporte contraria não apenas o espírito do compromisso

internacional, mas também princípios basilares de governança e transparência. No plano interno, a Lei 12.527/2011 (LAI) e o Decreto 7.724/2012 estabelecem deveres de transparência ativa e passiva; e o Decreto 9.203/2017 demanda monitoramento de desempenho e avaliação de resultados das políticas públicas, com prestação de contas à sociedade. A falta de transparência vai de encontro, também, ao cumprimento da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, positivada pelo Decreto 11.529/2023.

65. A consulta direta àquela plataforma internacional confirma a ausência de dados brasileiros recentes. A própria Sedec, apesar de haver apontado ações futuras para retomar a aferição, não foi capaz de apresentar informações sobre os avanços já obtidos pelo país desde a pactuação do acordo, há quase uma década, o que configura, inclusive, falha no dever de transparência passiva.
66. A origem dessa paralisia, segundo informado pela própria secretaria, está na falta de definição de metodologia e de responsabilidades conjuntas entre os diversos órgãos federais cujas atuações se relacionam com as metas do Marco de Sendai. Trata-se, novamente, de falha de coordenação que impede o Estado brasileiro de mensurar seu próprio desempenho e de prestar contas de seus compromissos.
67. Advêm, pois, múltiplas consequências. Internamente, a ausência de acompanhamento sistemático dificulta avaliar a efetividade de suas próprias políticas de redução de riscos, a identificação de lacunas e a promoção de ajustes eventualmente necessários. Externamente, compromete a credibilidade do Brasil perante a comunidade internacional e o priva de participar ativamente do intercâmbio de boas práticas e do aprimoramento das estratégias globais, além de representar contradição em um momento que o Estado brasileiro busca projetar imagem de liderança na agenda climática global, ao sediar a 30ª Conferência das Partes (COP30) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, em Belém.
68. Nesse contexto, manifesto minha aquiescência à proposta de recomendação formulada pela unidade técnica para que o MIDR, na qualidade de coordenador da política, implemente rotina de acompanhamento e exerça transparência ativa e passiva do progresso do país quanto ao atendimento às metas e aos indicadores do Marco de Sendai, preferencialmente com a adoção da plataforma internacional *Sendai Framework Monitor*.
69. A implementação dessa medida não apenas realinhará o Brasil com seus compromissos internacionais, mas também fortalecerá a governança interna e o controle social sobre as políticas de redução de riscos de desastres, contribuindo para que se tornem, verdadeiramente, mais efetivas.

VII

70. Os dados e estudos mencionados neste voto demonstram mais do que a tendência de aumento no número de desastres; evidenciam a aceleração das consequências. O crescimento desproporcional do número de pessoas afetadas e das perdas econômicas em relação à quantidade de eventos indica que cada desastre está se tornando, em média, mais destrutivo. Essa dinâmica de amplificação ocorre porque perigos climáticos cada vez mais intensos colidem com vulnerabilidades sociais e urbanas, que, no Brasil, permanecem elevadas e não mitigadas.
71. Em síntese, a presente auditoria traz à tona quadro de profunda preocupação. As disfunções apontadas — que vão desde a desarticulação entre políticas à insuficiência de recursos, passando pela descoordenação de atores e pela omissão frente aos mais vulneráveis — não são falhas isoladas, mas sintomas de abordagem estatal fragmentada e reativa para



enfrentar desafios progressivamente mais sistêmicos e urgentes.

72. A gestão de riscos de desastres no Brasil, pois, a despeito dos esforços de seus agentes, opera aquém de sua capacidade e da necessidade imposta pela nova realidade climática.
73. Permito-me concluir que a trajetória atual é insustentável. A persistência nesse modelo de governança apenas agravará o ciclo de perdas humanas, sociais e econômicas já testemunhadas. É premente a mudança de paradigma, que desloque o centro de gravidade da ação pública da resposta ao desastre (representada pelo ciclo vicioso de desastre -> resposta -> repetição) para a prevenção do risco, da fragmentação para a articulação, da reação para a antecipação.
74. As recomendações formuladas, cuja implementação será monitorada por este Tribunal, estão alinhadas com as melhores práticas internacionais e têm o potencial de catalisar essa transformação.
75. Ao finalizar, não poderia deixar de consignar meus elogios ao brilhante trabalho realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica. A equipe de auditoria, juntamente com seus supervisores, demonstrou notável capacidade de análise sistêmica, conectando com precisão as múltiplas dimensões dessas complexas políticas públicas. A clareza do diagnóstico e a pertinência das propostas de encaminhamento são testemunho do zelo e da competência com que esta fiscalização foi conduzida.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1914/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.390/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC),

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

9.1. recomendar à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, como órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. dê efetividade à coordenação das ações de prevenção no âmbito do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, por meio do alinhamento de ações e do fortalecimento da interação entre seus atores, mediante, por exemplo, a plena e regular operacionalização do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec) e a formulação de plano de trabalho intersetorial com responsabilidades definidas, de forma a cumprir o disposto nos arts. 11 e 12 da Lei 12.608/2012;

9.1.2. aperfeiçoe a priorização de parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis na gestão de riscos de desastres, a exemplo de mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência, em observância à Lei 12.608/2012 (art. 5º, inciso VII, e art. 12, inciso IV), à Lei 14.904/2024 (arts. 2º, inciso VI, e 5º), ao Decreto 10.593/2020 (art. 14, parágrafo único, inciso V) e ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (§ 36), abrangendo, ao menos:

9.1.2.1. a disposição de dados desagregados por gênero, idade e deficiência acerca de populações em áreas de risco, em articulação com os órgãos que os detenham, de forma a possibilitar a identificação precisa dos grupos vulneráveis e o tratamento equitativo nas ações de prevenção;

9.1.2.2. a ampliação da participação de representantes dos grupos mais vulneráveis nos processos de formulação e implementação da política.

9.1.3. como coordenadora do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, e com vistas a atender ao parágrafo único do art. 3º da Lei 12.608/2012 e ao art. 25 do Decreto 10.593/2020, bem como as disposições do Decreto 9.073/2017:

9.1.3.1. aprimore o planejamento e a priorização das ações de defesa civil, consolidando o uso de projeções de riscos de desastres futuros que considerem os efeitos das mudanças climáticas; e

9.1.3.2. elabore e divulgue estudos técnico-econômicos (custo-benefício/custo-efetividade) e proponha medidas com a finalidade de aumentar o volume de recursos alocados para as ações de prevenção, considerando tanto a relação de custo-benefício entre investimento preventivo e custos de resposta e recuperação quanto as projeções de aumento do impacto e da frequência de eventos extremos.

9.2. recomendar ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, com vistas a atender ao art. 2º, inciso VI, da Lei 14.904/2024, ao art. 7º do Anexo ao Decreto 9.073/2017, ao art. 4º do Decreto 9.203/2017 e ao art. 11 do Decreto 11.529/2023, que:

9.2.1. institua e operacionalize o Plano Setorial de Gestão de Riscos e de Desastres, integrante do Plano Clima Adaptação, a fim de aprimorar a interação entre PNPDEC e PNMC, contemplando, no mínimo, a articulação mais ampla e efetiva entre os atores envolvidos, com a definição clara de processos de trabalho e responsabilidades quanto à adaptação às mudanças do clima na gestão de riscos e desastres;

9.2.2. estabeleça metas voltadas a fortalecer a capacidade de adaptação às mudanças climáticas na gestão de riscos de desastres, com a especificação das ações, resultados esperados, responsáveis e recursos necessários, e fomente a adoção de providências semelhantes pelos demais membros do Sinpdec;

9.2.3. implemente sistemática de monitoramento, avaliação e revisão das metas de que trata o subitem anterior;

9.2.4. acompanhe os progressos do Brasil no cumprimento das metas e indicadores do Marco de Sendai 2015-2030 e lhes dê transparência — preferencialmente se utilizando da plataforma internacional *Sendai Framework Monitor*, gerida pela *United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)*.

9.3. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, e a fim de atender ao art. 2º, inciso VI, da Lei 14.904/2024, ao art. 3º, parágrafo único, da Lei 12.608/2012 e ao art. 11 da Lei 12.187/2009, que adote medidas para instituição do Plano Clima Adaptação, com o devido monitoramento, de modo a fortalecer a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Política Nacional sobre Mudança do Clima,



uma vez que não houve institucionalização e continuidade do Plano Nacional de Adaptação, ciclo 2016-2020;

9.4. autorizar a imediata autuação de processo destinado a monitorar a implementação das recomendações constantes deste acórdão;

9.5. informar a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas do Congresso Nacional, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, o Ministério das Cidades e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima quanto ao teor desta decisão;

9.6. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1914-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 003.730/2025-5

Natureza: Consulta.

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Planejamento e Orçamento.

Consulente: Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DO DISPOSTO NO INCISO IX DO ART. 70 DA LEI Nº 15.080/2024 (LDO 2025). POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE DESPESAS DE CAPITAL RELATIVAS A PROJETOS EM ANDAMENTO INDEPENDENTEMENTE DA TIPOLOGIA ORÇAMENTÁRIA DA AÇÃO (ATIVIDADE, PROJETO OU OPERAÇÃO ESPECIAL). CONHECIMENTO. RESPOSTA À CONSULENTE. COMPREENSÃO DA EXPRESSÃO “PROJETOS EM ANDAMENTO”. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), inserida nos autos à peça 9, com a qual se



manifestaram de acordo a diretora da Dipog (peça 10) e o titular da unidade técnica, com o complemento explicitado na peça 11:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de consulta formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento Sra. Simone Tebet acerca da interpretação do inciso IX do art. 70 da Lei 15.080, de 30/12/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 – LDO 2025), especificamente sobre a possibilidade de execução provisória de despesas de capital relativas a projetos em andamento, inclusive quando executados no âmbito de entes subnacionais com recursos transferidos da União, independentemente da tipologia orçamentária da ação (atividade, projeto ou operação especial).

HISTÓRICO

2. Diante da não aprovação do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA de 2025 até 31 de dezembro de 2024, o art. 70 da LDO 2025 autoriza a execução das programações constantes do PLOA 2025 para o atendimento de diversas despesas essenciais ou obrigatórias, até o limite previsto no projeto original enviado ao Congresso Nacional.

3. Entre as despesas consideradas obrigatórias, destacam-se aquelas relativas à alimentação escolar, ao atendimento do piso de aplicação em saúde, aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), às despesas com servidores e ao pagamento de juros da dívida pública. Além disso, o texto autoriza que o Poder Executivo realize gastos emergenciais na área de Defesa Civil, operações de garantia da lei e da ordem, no fortalecimento do controle de fronteiras e na recuperação de estradas.

4. Já no caso das despesas de capital (como a execução de obras e a compra de equipamentos), ficaram autorizados gastos referentes a projetos que já estão em andamento, no caso de a paralisação causar prejuízo ou aumento de custos. Em todas essas situações, o desembolso é limitado a um doze avos do valor previsto para cada órgão para cada mês de atraso da Lei Orçamentária, devendo os pagamentos, prioritariamente, observar a ordem dos empenhos.

5. A presente consulta, dessa forma, busca elucidar se a autorização legislativa constante do art. 70, caput, inciso IX, da LDO 2025 compreende a possibilidade de execução de projetos em andamento, inclusive projetos, obras ou empreendimentos executados no âmbito de entes subnacionais, cuja continuidade dependa de transferência de recursos da União, independentemente da classificação da tipologia da ação orçamentária (atividade, projeto ou operação especial).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. A presente consulta deve ser conhecida, vez que formulada por autoridade que possui legitimidade para tanto, acerca da aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

7. Observe-se que, em aditamento à consulta antes realizada, a Advocacia-Geral da União peticiona pela sua inclusão como terceira interessada, e postula a concessão de medida cautelar, citando como precedente o Acórdão 3.015/2020-TCU-Plenário (peça 6).

8. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

9. A Advocacia-Geral da União aponta o risco iminente de interrupção de centenas de obras escolares (ação 00SU - Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil) e infraestruturas hídricas (ações 00T9 - Cinturão das Águas do Ceará, 00TG - Barragem Oiticica-RN, e

00TB - Oferta de Água no Semiárido e Sul do RS), decorrente da não aprovação do PLOA 2025 até 31/12/2024. Tal paralisação poderia acarretar prejuízos sociais e econômicos relevantes, incluindo desmobilização de trabalhadores da construção civil e impacto na oferta de serviços públicos essenciais. Quanto à probabilidade do direito, destaca que a interpretação sistemática do inciso IX do art. 70 da LDO 2025 respaldaria a continuidade das despesas de capital vinculadas a projetos em andamento.

10. Analisando os elementos apresentados pelo representante, verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados. Entretanto, a consulta pode ter seu mérito respondido de forma imediata, sem a necessidade de oitiva de terceiros, e já se encontra em regime de urgência processual. Eventual cautelar seria concedida de forma satisfativa, não havendo interesse processual na decisão.

11. A atual Carta Magna apresenta no Ato das Disposições Constitucionais Provisórias - ADCT, em seu art. 35, § 2º, inciso III, que o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

12. Há previsão na Constituição Federal de 1988 das hipóteses de veto ou rejeição do projeto de lei orçamentária: nesses casos, os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados mediante créditos especiais e suplementares, com prévia e específica autorização legislativa (art. 166, § 8º).

13. Já o art. 32 da Lei 4.320/1964, que estabelece normas gerais de finanças públicas, prevê que se o PLOA não for encaminhado no prazo fixado, o Poder Legislativo considerará como proposta a LOA vigente. Além disso, o não encaminhamento da proposta orçamentária ao Congresso Nacional caracteriza crime de responsabilidade, conforme art. 10 da Lei 1.079/1950.

14. A Constituição Federal de 1988, entretanto, foi silente no que se refere à regulamentação dos casos de atraso na aprovação do Projeto de Lei Orçamentária pelo Congresso Nacional. Ao contrário da não aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO, que impede a interrupção da sessão legislativa em julho (art. 57, § 2º da CF/1988), a não aprovação do PLOA não impede o início do recesso parlamentar no fim de cada ano.

15. Diferentemente da Constituição de 1988, outras constituições apresentavam o procedimento que deveria ser adotado nos casos de não aprovação de Lei de Orçamentos em tempo hábil. Por exemplo, o art. 74 da Constituição de 1946 apresentava a seguinte redação:

Art. 74. Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor.

16. Já o art. 66 da Constituição de 1967, com redação alterada pela Emenda 1/1969, estabelecia prazo para o envio da proposta de Orçamento por parte do Chefe do Poder Executivo, bem como prazo para devolução para sanção:

Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

17. Na ordem jurídica atual, diante da lacuna no texto constitucional, a regulamentação da matéria vem sendo confiada, a cada ano, às Leis de Diretrizes Orçamentárias, a qual tem como uma de suas missões orientar a elaboração da LOA de cada exercício.

18. Nesse sentido, as Leis de Diretrizes Orçamentárias vêm estatuidando que, caso o PLOA não seja aprovado no final de cada ano, o governo pode executar as despesas constantes do projeto de lei orçamentária que a LDO autorizar, até que o Projeto de Lei Orçamentária Anual seja aprovado e sancionado. Nos termos da Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025):

Art. 70. Na hipótese de a Lei Orçamentária de 2025 não ser publicada até 31 de dezembro de 2024, as programações constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 poderão ser

executadas para o atendimento de:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas nas Seções I e II do Anexo III;

II - ações de prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, classificadas na subfunção 'Defesa Civil', ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, ações de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade, ações de fortalecimento do controle de fronteiras e ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção 'Transporte Rodoviário' para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;

III - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies;

IV - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o IU 6;

V - realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;

VI - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios ou de doações;

VII - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos;

VIII - despesas com contrato de gestão mantido pelo Ministério da Saúde com a Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação;

IX - outras despesas de capital referentes a projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2025 multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei, devendo os pagamentos, prioritariamente, observar a ordem dos empenhos; e

X - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a VIII, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2025 multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei. (destaque acrescido)

19. A Secretaria de Orçamento Federal ressalta que a dúvida reside na extensão da expressão '*projetos em andamento*' e na sua aplicabilidade às ações classificadas como atividades ou operações especiais, utilizadas para financiar obras e empreendimentos em parceria com entes subnacionais.

20. Salienta-se que as ações orçamentárias são divididas em projetos, atividades e operações especiais (cf. Portaria MOG 42/1999, e art. 5º, incisos XII, XIII e XIV da LDO-2025). Desse modo, haveria insegurança quanto à interpretação a ser dada à expressão '*projetos em andamento*' constante da autorização concedida no art. 70, inciso IX, da LDO 2025.

21. Alega-se que, caso a autorização seja restrita a ações orçamentárias classificadas como '*projetos*' que estejam [em] andamento, as ações orçamentárias classificadas como operações especiais ou atividades que direcionam recursos para obras e empreendimentos realizados no âmbito de entes subnacionais teriam sua execução interrompida, podendo acarretar ônus para a administração pública. Foram apresentados exemplos práticos de ações orçamentárias – como apoio à infraestrutura educacional e hídrica – que, embora não tipificadas como '*projetos*', caracterizam-se como entregas concretas à sociedade.

22. Desse modo, indaga-se se é correto afirmar que o inciso IX do art. 70 da LDO 2025 autoriza a execução de projetos em andamento, inclusive projetos, obras ou empreendimentos realizados no âmbito de entes subnacionais, cuja continuidade dependa de transferência de recursos da União, independentemente da classificação de tipologia da ação orçamentária (atividade, projeto ou operação especial).

23. Como demonstrado no Parecer 31/2025/CONJUR-MPO/CGU/AGU, que informa a consulta realizada (peça 4), a expressão '*projetos em andamento*' não tem seu sentido necessariamente atrelado à classificação tripartite de ações orçamentárias apresentada originalmente na Portaria MOG 42/1999 (atividades, projetos e operações especiais). O termo foi utilizado já na

edição do ADCT da Constituição de 1988 (art. 56), com o objetivo de promover a continuidade das políticas públicas.

24. É de se acrescentar que, antes de 1999, quando foi estabelecida a classificação tripartite, a expressão também podia ser encontrada – em seu sentido amplo – no Decreto 88.207/1983, na Lei 7.486/1988, na Lei 8.974/1995, e na primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 1990).

25. A expressão continuou sendo utilizada pelo legislador federal em seu sentido lato também na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 45 da LCP 101/2000), na Medida Provisória 2.178-36/2001 (originalmente publicada como MPV 1.784/1998), na Medida Provisória 2.156-5/2001 (originalmente publicada como MPV 2.145/2001), e nas Leis ordinárias 11.448/2007 e 12.431/2011.

26. A AGU adverte que a adoção da interpretação estrita da palavra ‘projeto’ (restrita às ações orçamentárias classificadas como tal no PLOA) faria com que iniciativas públicas relevantes em andamento – mas formalmente enquadradas como ‘atividades’ ou ‘operações especiais’ – ficassem excluídas do escopo da autorização, comprometendo a execução orçamentária e prejudicando a conclusão de obras ou programas em curso.

27. Acolhe-se o entendimento do Parecer 31/2025/CONJUR-MPO/CGU/AGU, segundo o qual a manutenção da interpretação cotidiana de ‘projetos em andamento’ no contexto do art. 77 da LDO 2025 preservaria a coerência do sistema orçamentário, asseguraria a continuidade das políticas públicas e evitaria distorções que possam comprometer a execução de ações essenciais para a sociedade.

28. Entende-se que a finalidade do legislador, ao autorizar a execução de despesas de capital relativas a ‘projetos em andamento’, é a de evitar prejuízos e aumentos de custos decorrentes da paralisação de empreendimentos públicos em curso. Desse modo, uma interpretação que viesse a restringir o sentido da expressão ‘projetos em andamento’ às ações orçamentárias classificadas como projetos poderia tornar inviável a continuidade de empreendimentos públicos enquadrados como atividade ou operação especial, ou daqueles que, mesmo tendo sido classificados como projetos, estejam associados a atividades e operações especiais.

29. A aplicação de significado restrito à expressão ‘projetos em andamento’, como se o legislador houvesse intentado restringir a permissão contida no art. 70, inciso IX, da LDO 2025 à execução de operações dos quais resultam produtos que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo, não seria compatível com os princípios da eficiência, economicidade e continuidade do serviço público, implicando a paralisação de ações orçamentárias classificadas como atividades, as quais, por definição, devem se realizar de forma contínua e permanente, visando à manutenção da atividade estatal.

30. Cabe ressaltar que, para a correta aplicação do inciso IX do art. 70 da LDO 2025, a área técnica do órgão competente deve justificar de forma adequada que a paralisação da despesa de capital referente ao projeto em andamento, cumulativamente: a) causará prejuízo ou aumento de custos para a administração pública; b) respeitará o limite de um doze avos previsto na legislação; e c) estará em conformidade com a ordem cronológica dos empenhos.

CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, verifica-se que a expressão ‘projetos em andamento’ é utilizada pelo art. 70 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 em seu sentido amplo, de modo a proporcionar a continuidade de políticas públicas e o atendimento ao princípio da economicidade nas situações especiais nelas disciplinadas, para evitar prejuízos e aumentos de custos decorrentes da paralisação de ações governamentais em curso.

32. A aplicação de significado restrito à expressão ‘projetos em andamento’, como se o legislador houvesse intentado restringir a permissão contida no art. 70, inciso IX, da LDO 2025 à execução de operações dos quais resultam produtos que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo, não seria compatível com os princípios da eficiência, economicidade e continuidade do serviço público, implicando a paralisação de ações orçamentárias

classificadas como atividades, as quais devem se realizar de forma contínua e permanente visando à manutenção da atividade estatal.

33. *Para a execução provisória dos referidos projetos em andamento, nos termos do art. 70, inciso IX, da LDO 2025, deve ser demonstrado pelo gestor responsável que a despesa de capital está vinculada a um empreendimento em execução cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, que a execução observa o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no PLOA 2025, multiplicado pelo número de meses transcorridos até a publicação da Lei Orçamentária, e que os pagamentos respeitam prioritariamente a ordem dos empenhos.*

34. *No que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se que tal medida não deve ser adotada por falta de interesse processual, estando o processo apto a ser apreciado de forma conclusiva.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) conhecer da presente consulta, vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que é correto afirmar que o inciso IX do art. 70 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 autoriza a execução de projetos em andamento, inclusive projetos, obras ou empreendimentos realizados no âmbito de entes subnacionais, cuja continuidade dependam de transferência de recursos da União, independentemente da classificação de tipologia da ação orçamentária (atividade, projeto ou operação especial), desde que satisfeitos os requisitos nele previstos;

c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de consulta formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, encaminhada pelo Ofício SEI/MGI - 48741090 – Petição, de 24/2/2025 (peça 2), por meio da qual, a fim de “esclarecer dúvida a respeito do art. 70 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 – LDO 2025, que, em resumo, na ausência da Lei Orçamentária publicada, autoriza a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 – PLOA 2025, até a publicação da respectiva lei”, indaga se:

“É correto afirmar que o inciso IX do art. 70 da LDO-2025 autoriza a execução de projetos em andamento, inclusive projetos, obras ou empreendimentos realizados no âmbito de entes subnacionais, cuja continuidade dependa de transferência de recursos da União, independentemente da classificação de tipologia da ação orçamentária (atividade, projeto ou operação especial)?”

2. Inicialmente, a consulente esclareceu que o art. 70 da LDO para 2025 estabelece a autorização para execução provisória das dotações constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 – PLOA 2025, na hipótese de a Lei Orçamentária de 2025 não ser publicada até 31 de dezembro de 2024:

“LDO 2025:

Art. 70. Na hipótese de a Lei Orçamentária de 2025 não ser publicada até 31 de dezembro de 2024, as programações constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 poderão ser executadas para o atendimento de:

(...) IX - outras despesas de capital referentes a projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2025 (...);”

3. Aduz a consultante que, “*dado que as ações orçamentárias são divididas em projetos, atividades e operações especiais*”, haveria insegurança quanto à interpretação a ser dada à expressão “projetos em andamento”, definição que pode afetar a execução de diversas obras e empreendimentos realizados no âmbito dos entes subnacionais, com ônus para a administração pública.
4. O parecer jurídico que subsidiou a consulta (Parecer 00031/2025/CONJUR-MPO/CGU/AGU, peça 4) defende a necessidade de interpretação sistêmica do termo “projeto”, empregado em sentido mais amplo em momento anterior ao advento das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como instituto jurídico. Além disso, sustenta a plausibilidade de se adotar interpretação teleológica e sistemática do art. 70 da LDO a fim de se alcançar o real sentido da expressão “projetos em andamento”.
5. Em sua análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) acolhe os fundamentos do parecer que subsidiou a consulta, conforme instrução de peça 9, integralmente transcrita no relatório que precede este voto.
6. A diretora da Dipog anui à manifestação da instrução (peça 10), assim como o titular da unidade técnica, que emite manifestação complementar apenas no sentido de não admitir ingresso de terceiro interessado no processo, nos termos solicitados na peça 6, com fundamento na jurisprudência selecionada deste Tribunal (peça 11).
7. Feito o breve resumo, passo a decidir.
8. Preliminarmente, quanto à admissibilidade da consulta, observo que houve indicação precisa de seu objeto, há pertinência temática com a área de atuação da autoridade consultante e a peça foi formulada articuladamente por autoridade competente, nos termos do inciso VI do art. 264 do RITCU (Ministra de Estado), e instruída com parecer do órgão de assistência técnica e jurídica da autoridade consultante (peça 4).
9. Estando, portanto, presentes os requisitos constantes do art. 264 do Regimento Interno do TCU (RITCU), conheço da consulta.
10. Quanto ao mérito, verifico que a dúvida objeto destes autos gira em torno da definição da expressão “projetos em andamento”, constante do inciso IX do art. 70 da LDO, manifestando a consultante incerteza sobre se é correto adotar interpretação mais restritiva, entendendo o termo “projeto” unicamente como supõe a literalidade do vocábulo, ou se é mais adequado adotar-se interpretação mais ampla, em sentido lato, entendendo-se que no termo devem estar compreendidos, além dos projetos em si, outras tipologias da ação orçamentária: as atividades e as operações especiais.
11. Apesar de concordar que o deslinde da consulta reside no esclarecimento da extensão da expressão “projetos em andamento”, penso que o foco da dúvida não deve recair sobre o substantivo “projetos”, mas sim sobre a locução verbal “em andamento”, que indica a condição do substantivo. Explico.
12. O Constituinte de 1988 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a ser regulamentada por lei complementar (art. 165, § 9º, incisos I e II). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispôs, no § 2º do art. 35, que até a entrada em vigor dessa lei complementar, o projeto de lei orçamentária deveria ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.
13. A história tem registrado que nem sempre esse prazo pôde ser cumprido, por diversas razões que vão desde a sensibilidade da matéria, passando por necessidade de revisões na estimativa de receitas até alterações nas prioridades de gastos, entre outras. Desde a promulgação da Constituição, em série histórica que já soma 36 exercícios contando com o atual, somente em duas ocasiões o orçamento foi aprovado ainda no mês de dezembro: LOA de 1998, Lei nº 9.598, de 30/12/1997; e LOA de 2009, Lei nº 11.897, de 30/12/2008.
14. Desses 34 episódios de aprovação com atraso, na maioria das vezes a demora foi menos significativa, com aprovação em janeiro ou fevereiro (24 exercícios). Em outras ocasiões, a aprovação

se deu em março, abril ou até maio, ocorrência também muito frequente (9 vezes, considerando-se o atual exercício, em que a LOA foi aprovada nesse intervalo: Lei nº 15.121, de 10/04/2025).

15. Em uma única oportunidade, em 1994, o atraso foi recorde: o orçamento só foi aprovado em outubro, com edição da LOA em novembro (Lei nº 8.933, de 9/11/1994), a menos de dois meses para o fim do exercício para o qual regulava a execução orçamentária, exceção que decorreu da implantação do Plano Real e suas diversas consequências na moeda do País e no sistema de finanças públicas e privadas como um todo.

16. A Constituição de 1988, contudo, nada dispôs sobre como proceder nesses casos de atraso da regulamentação da lei orçamentária. Todavia, tanto o legislador constituinte quanto o legislador infraconstitucional já tinham conhecimento da necessidade de regulamentar essas situações de exceção.

17. A Constituição de 1946 dispunha, no artigo 74, que se o orçamento não tivesse sido enviado a sanção até 30 de novembro, seria prorrogado para o exercício seguinte o orçamento que estivesse em vigor.

18. A Lei nº 4.320, de 1964, que seria recepcionada pela nova Constituição de 1967 como lei complementar, e que estabelecia normas gerais de finanças públicas, previa, no art. 32, que se o PLOA não fosse encaminhado no prazo fixado, o Poder Legislativo consideraria como proposta a LOA vigente.

19. Consagrando o procedimento de exceção, a Constituição de 1967 dispôs, no art. 66, com a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, que o projeto de lei orçamentária anual seria enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte. Preconizava, ainda, o dispositivo constitucional que se até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro o Poder Legislativo não devolvesse o projeto para sanção, seria ele promulgado como lei.

20. Já na atual Constituição, de 1988, como mencionado antes, houve silêncio sobre o procedimento a ser adotado em caso de atraso na aprovação do orçamento. Tendo em vista, também, a ausência da lei complementar mencionada pela Carta Magna, que nunca foi editada, o legislador infraconstitucional viu-se diante de uma lacuna.

21. O Constituinte originário até havia previsto mecanismo para atender despesas imprevisíveis e urgentes, a abertura de crédito extraordinário nos termos do § 3º do art. 167, mas a solução somente se aplicava a despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Assim, outra solução legislativa teve de ser buscada.

22. Visando minimizar o provável ônus para a administração pública decorrente desses atrasos, o legislador passou a incluir, nas LDOs, autorização para a execução de determinadas despesas, em procedimento denominado “execução provisória”, mas que a doutrina também denomina “antevigência da lei orçamentária”, eis que se trata de verdadeira antecipação de créditos constantes do PLOA, a serem posteriormente aprovados na respectiva lei.

23. A primeira LDO editada sob o novo ordenamento constitucional, Lei nº 7.800, de 10/7/1989, dispôs, no art. 50:

“Art. 50. Se o projeto de lei orçamentária não for aprovado até o término da sessão legislativa, o Congresso Nacional será, de imediato, convocado extraordinariamente pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na forma do art. 57, § 6º, inciso II, da Constituição Federal, até que seja o projeto aprovado.

*Parágrafo único. Caso o projeto de lei orçamentária não seja aprovado até 31 de dezembro de 1989, a sua programação poderá ser executada até o limite de 1/12 (um doze avos) do total de cada dotação **para manutenção**, em cada mês, atualizada na forma prevista no art. 2º, parágrafo único, inciso I, desta Lei, até que seja aprovado pelo Congresso Nacional, vedado o início de qualquer projeto novo.”* (grifo nosso).

24. Naquele ano de 1990, o orçamento foi aprovado com a edição da Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990, revisado em outubro pela Lei nº 8.083 de 19 de outubro de 1990.

25. Essas autorizações para execução provisória foram sendo anualmente ampliadas nas LDOs, como se vê no quadro a seguir:

LDO	Dispositivo
LDO para 1991 (Lei nº 8.074/1990)	Art. 53. Caso o projeto da lei orçamentária anual não seja encaminhado à sanção do Presidente da República até o início do exercício de 1991, a programação constante do projeto de lei encaminhado pelo Executivo, relativa às despesas com custeio, incluídas as com pessoal e encargos sociais, com os investimentos em execução no exercício de 1990 e com serviço de dívida , poderá ser executada, em cada mês, até o limite de 1/12 (um doze avos) do total de cada dotação, até que o projeto de lei seja efetivamente encaminhado à sanção (...).
LDO para 1992 (Lei nº 8.211/1991)	Art. 48. (...) § 1º Se o projeto de lei orçamentária anual não for encaminhado à sanção até o início do exercício financeiro de 1992, fica o Poder Executivo autorizado a executar a proposta orçamentária originalmente encaminhada ao Poder Legislativo, atualizada nos termos do § 2º do art. 3º desta Lei, até a sanção da respectiva lei orçamentária anual, no que se refere às despesas com pessoal e encargos sociais, custeio administrativo e operacional, dívida e , até o limite de 1/12 (um doze avos), a cada mês, às demais despesas.
LDO para 1993 (Lei nº 8.447/1992)	Art. 55. Caso o projeto da lei orçamentária anual não seja encaminhado à sanção do Presidente da República até o início do exercício de 1993, a programação constante do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, relativa às despesas com custeio, incluídas as com pessoal e encargos sociais, com investimentos em execução no exercício de 1992 e com serviço da dívida , poderá ser executada, em cada mês, até o limite de 1/12 (um doze avos) do total de cada dotação atualizada, até que o projeto seja efetivamente encaminhado à sanção, (...)

26. Na LDO aprovada para o exercício de 1994, Lei nº 8.694, de 12 de agosto de 1993, houve uma mudança mais substancial, sendo que o dispositivo estava assim redigido:

*“Art. 65. Caso o projeto de lei orçamentária anual de 1994 não seja encaminhado à sanção do Presidente da República até o **início do exercício de 1994**, a programação dele constante poderá ser executada, em cada mês, até o mês seguinte ao seu encaminhamento à sanção, nos seguintes limites: (Redação dada pela Lei nº 8.698, de 1993)*

I - no montante necessário para cobertura das despesas com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, operacionalização do Sistema Único de Saúde, serviço da dívida, bolsas de estudo, livro didático, transporte escolar, benefícios ao servidor público, inclusive assistência médica e odontológica, encargos no exterior do Ministério das Relações Exteriores e dos ministérios militares, e subatividades vinculadas aos subprogramas Ação Legislativa, Ação Judiciária, Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário, Erradicação do Analfabetismo ou Ensino Regular, bem como as financiadas com recursos oriundos de operações de créditos externas e respectivas contrapartidas; (Incluído pela Lei nº 8.698, de 1993) (Vide Lei nº 8.941, de 1994)

*II - um doze avos das demais despesas, **excluídos os subprojetos e subatividades que não se achavam em execução em 1993**. (Incluído pela Lei nº 8.698, de 1993)”* (grifo nosso).

27. Nos exercícios seguintes, 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999, as LDOs trouxeram dispositivos muito semelhantes, sempre constando a ressalva de que se excluía da autorização de execução antecipada os projetos (ou subprojetos e subatividades) que não estavam em execução no exercício de aprovação da LDO.

28. A LDO para o ano 2000, Lei nº 9.811, de 28/7/1999, inovou na redação e, pela primeira vez, no art. 83, § 3º, fez referência a **ações** que não estivessem em andamento, sem alusão ao termo **projeto**:

“Art. 83 (...)

§ 3º *Excetuam-se do disposto no caput deste artigo as ações que não estavam em execução no exercício de 1999, bem como as dotações à conta de fontes de recursos condicionadas à aprovação de alterações na legislação tributária e das contribuições, conforme disposto no art. 69 desta Lei.*”

29. Em maio de 2000 foi editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, esperava-se que a lei regulasse as matérias a que faz alusão o § 9º do art. 165 da Constituição de 1988.

30. A LRF, no entanto, não tratou dos prazos para encaminhamento e aprovação do PLOA, nem as demais matérias que supostamente poderiam ou deveriam ser por ela regulamentadas conforme dispunha o § 9º do art. 165. De modo que o legislador continuou a regular a matéria nas LDOs.

31. A LDO editada no ano imediatamente subsequente ao advento da LRF voltou a ostentar texto mais restritivo com relação à execução provisória, com os tipos de despesas autorizadas sendo ampliados ano a ano, conforme o quadro a seguir:

LDO	Dispositivo
LDO para 2001 (Lei nº 9.995/2000)	Art. 81. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2000, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento das seguintes despesas: I – pessoal e encargos sociais; II – pagamento de benefícios previdenciários e prestações de duração continuada a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social; III – pagamento do serviço da dívida; e IV – transferências constitucionais e legais por repartição de receitas a Estados, Distrito Federal e Municípios.
LDO para 2002 (Lei nº 10.266/2001)	Art. 78. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2001, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento das seguintes despesas: I - pessoal e encargos sociais; II - pagamento de benefícios previdenciários e prestações de duração continuada a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social; III - pagamento do serviço da dívida; IV - transferências constitucionais e legais por repartição de receitas a Estados, Distrito Federal e Municípios; V - atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar do Sistema Único de Saúde – SUS, observado o disposto na Emenda Constitucional no 29, de 2000; VI - pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, previstos no art. 239 da Constituição; VII - despesas obrigatórias de duração continuada de que trata o art. 2o, § 2o, desta Lei; e VIII – destinadas à realização do processo eleitoral de 2002, apropriadas na ação "pleitos eleitorais".

32. Na LDO para o ano de 2003, Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, a ampliação das despesas autorizadas para serem executadas provisoriamente foi tão substancial que o texto fez remissão a um anexo:

“Art. 65. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2002, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas no Anexo a que se refere o art. 100 desta Lei.”

33. O referido anexo continha uma relação das ações que constituem obrigações constitucionais e legais da União, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e mencionava despesas com educação, saúde, previdência, assistência, pessoal, encargos sociais, transferências a entes subnacionais e serviço da dívida.

34. As LDOs seguintes mantiveram a sistemática de remissão a um anexo cada vez mais ampliado: LDO para 2004, Lei nº 10.707/2003; LDO para 2005, Lei nº 10.934/2004; LDO para 2006, Lei nº 11.178/2005; LDO para 2007, Lei nº 11.439/2006; LDO para 2008, Lei nº 11.514/2007; LDO para 2009, Lei nº 11.768/2008; LDO para 2010, Lei nº 12.017/2009; e LDO para 2011, Lei nº 12.309/2010.

35. Até então, só havia menção a despesas correntes, sem autorização para despesas de capital, embora as LDOs para 1991 e 1993 tenham consignado a expressão “investimentos em execução”, previsão não mantida nas leis subsequentes. A LDO para 2012, Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, inovou ao autorizar a execução provisória de despesas com **“importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, no valor da cota fixada no exercício financeiro anterior pelo Ministério da Fazenda”** (inciso VIII) e **“ações em andamento decorrentes de acordo de cooperação internacional com transferência de tecnologia”** (inciso X), gastos públicos que dependendo do bem importado poderiam representar despesas de capital.

36. A possibilidade de executar provisoriamente despesas de capital na ausência de lei orçamentária sempre foi desejo recorrente do governo, que a cada ano incluía a medida no projeto da LDO. O Congresso Nacional, por sua vez, restringia rotineiramente esse poder.

37. No projeto de LDO para 2016 havia essa previsão, mas o texto foi alterado na Comissão Mista de Orçamento e a Lei nº 13.080/2015 não apresentou tal hipótese.

38. Nos anos seguintes, igualmente não houve ampliação da autorização para execução provisória de despesas de capital, tendo as LDOs para os exercícios de 2017 a 2022 mantido mais ou menos a mesma redação antes mencionada, com alguma alteração ano a ano.

39. Na elaboração da LDO para o exercício de 2023, Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, o legislador acolheu e autorizou a inclusão das despesas de capital, tendo o texto legal passado a se referir a projetos em andamento:

“Art. 70. Na hipótese de a Lei Orçamentária de 2023 não ser publicada até 31 de dezembro de 2022, a programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 poderá ser executada para o atendimento de:

*(...) IX - outras **despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2023, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; e”** (grifo nosso).*

40. Na LDO para o exercício de 2024, Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, o dispositivo foi repetido, assim como na LDO para o exercício de 2025, Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, objeto da presente consulta, que dispõe, no art. 70, inciso IX:

*“IX - outras **despesas de capital referentes a projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2025 multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei, devendo os pagamentos, prioritariamente, observar a ordem dos empenhos;**” (grifo nosso).*

41. Como se depreende, desde o princípio o objetivo do legislador foi o de permitir a execução provisória de determinadas despesas – a princípio apenas despesas correntes, mais tarde admitidas igualmente as despesas de capital – com o fim inequívoco de evitar prejuízos e aumentos de custos decorrentes da paralisação por falta de orçamento aprovado.
42. Assiste razão ao parecer que subsidia a consulta de que se deve realizar interpretação teleológica do dispositivo da LDO para se alcançar a conclusão de que não deve haver óbice jurídico para que ações orçamentárias classificadas como “atividade” ou “operação especial” possam ser autorizadas à execução provisória.
43. O histórico das LDOs há pouco apresentado nos confirma essa tese, eis que em exercícios anteriores o legislador se referia a “subprojetos e subatividades que não se achavam em execução”, “ações que não estavam em execução no exercício [tal]” ou “ações em andamento”. A toda evidência, nunca foi intenção do legislador restringir a autorização a “projetos”, utilizando-se do sentido restrito do termo.
44. Houve, sim, como mencionado, resistência à inclusão de despesas de capital no rol de despesas autorizadas à execução provisória, mas essa discussão foi superada pelo Congresso Nacional, que autorizou a inclusão a partir da LDO para 2023.
45. Em meu entendimento, a consulta pode ser respondida afirmativamente quanto a esse aspecto, como pontua a unidade técnica. No que vislumbro maior necessidade de cuidado da autoridade consulente e dos gestores dos órgãos que eventualmente forem alcançados pela resposta à presente consulta é na locução verbal “em andamento”, que indica a condição da ação orçamentária sob exame, seja ela projeto, atividade ou operação especial.
46. A intenção do legislador – do passado e do presente – sempre foi a de evitar prejuízos à administração pública com a paralisação de obras/empreendimentos/contratos que estivessem em andamento e tivessem sua continuidade interrompida pela falta de fluxo orçamentário. Mas é preciso cuidado para caracterizar adequadamente a ação orçamentária como passível de ter autorizada sua execução provisória mediante antecipação de orçamento futuro.
47. Por exemplo, nos casos apresentados pela consulente como exemplificativos, temos a atividade de apoio à infraestrutura para a educação básica, na qual o apoio técnico e financeiro do FNDE é realizado em caráter suplementar e voluntário pela União aos Estados, Municípios e Distrito Federal em todas as etapas e modalidades da educação básica nas redes públicas de ensino. Conforme informado, a assistência financeira ocorre mediante apresentação e aprovação de projetos disciplinados por resolução específica do FNDE e a transferência é realizada por meio de formalização de Termo de Compromisso, sem necessidade de convênio ou instrumento semelhante, sendo a ação executada de forma direta pelo FNDE, por descentralização de créditos.
48. Assim, poderá haver projetos não iniciados e, conseqüentemente, que não estão em andamento, para os quais não deve haver execução provisória do orçamento. A não ser que a não realização daquela ação orçamentária seja capaz de causar paralisação no projeto como um todo, causando prejuízos à administração pública, como prevê o dispositivo da LDO.
49. A mesma situação se verifica com a operação especial destinada a apoiar a implantação de escolas para educação infantil, outro caso citado como exemplo. Essa ação orçamentária, que tem o escopo bem amplo de apoiar a construção e a ampliação de escolas de educação infantil, com aquisição de equipamentos e mobiliário, além da melhoria da infraestrutura física da rede, tem a assistência financeira realizada mediante apresentação e aprovação de projetos disciplinados por resolução específica do FNDE, e a execução da ação se dá por meio de transferência direta pelo FNDE, sem necessidade de convênio ou instrumento semelhante, mediante Termo de Compromisso.
50. Nesses casos, determinadas contratações ou aquisições não estarão na condição “em andamento”, e se a sua interrupção não for de molde a causar prejuízo à administração pública, ao funcionamento de determinada escola, por exemplo, não deve ser objeto de autorização para execução provisória, sob pena de atuação em desconformidade com a lei de diretrizes orçamentárias.



51. Caberá ao gestor, em cada caso, adotar as cautelas para que reste comprovado que a despesa de capital está vinculada a um empreendimento em execução cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, conforme salienta o parecer de peça 4.

52. Além disso, a teor do que vêm historicamente preconizando os dispositivos das LDOs, a exemplo do atual inciso IX do art. 70 da LDO para 2025, é necessário que a execução observe o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão, no correspondente Projeto de Lei Orçamentária, multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei, devendo os pagamentos, prioritariamente, observar a ordem dos empenhos.

53. Fundado nessas razões, e com vistas à adoção desse cuidado adicional é que, na resposta à consulta, proponho consignar de forma mais explícita essa necessidade no procedimento a ser observado pelo gestor público.

54. Por fim, quanto ao pedido de cautelar formulado pela Advocacia-Geral da União (peça 6, complementada pela peça 12), acompanho a instrução da AudFiscal (peça 9), cujo item 10 consigna entendimento pela não concessão da medida liminar pleiteada, haja vista que *“a consulta pode ter seu mérito respondido de forma imediata, sem a necessidade de oitiva de terceiros, e já se encontra em regime de urgência processual. Eventual cautelar seria concedida de forma satisfativa, não havendo interesse processual na decisão”*.

55. Ademais, tendo sido recebida a consulta em meu gabinete no dia 12 de março, poucos dias depois, em 20 de março, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei Orçamentária para 2025, que resultou na Lei nº 15.121 de 10/04/2025. Desnecessária, sob qualquer aspecto que se examine, a adoção da medida cautelar pleiteada.

56. Além de entender pela desnecessidade de adoção da medida cautelar, cumpre também consignar, para fins de consolidação da jurisprudência desta Corte de Contas, que, como bem salientado pelo titular da AudFiscal em seu pronunciamento (peça 11), este Tribunal não admite o ingresso de terceiro interessado em processos de consulta.

57. O próprio Advogado-Geral da União reconhece que a jurisprudência deste egrégio TCU, em regra, não admite o ingresso de terceiro como parte interessada nos processos de consulta, em razão da sua peculiaridade, pois volta-se à elucidação em abstrato de questões submetidas. Não sendo o caso de adoção da medida cautelar por ele pleiteada, não se justifica a admissão de seu ingresso nos autos como interessado, pelo que proponho a negativa.

58. Por fim, registro que embora a Lei Orçamentária para 2025 já tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República (Lei 15.121, de 10/4/2025), entendo que a resposta à consulta ainda é pertinente, não mais para contribuir para solucionar o problema específico veiculado na inicial, referente ao exercício de 2025, mas para esclarecer dúvidas sobre interpretação de expressões e outras questões que anualmente são discutidas no Congresso Nacional na tramitação e aprovação das leis orçamentárias, sendo que a resposta à consulta poderá contribuir para a solução de dúvidas nos exercícios vindouros.

Ante o exposto, com essas considerações, acompanhando as manifestações constantes nos autos, VOTO por que este Tribunal conheça da presente consulta e responda à consulente nos termos da minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1915/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.730/2025-5.

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



3. Consultante: Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério do Planejamento e Orçamento.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, acerca de dúvida na interpretação do disposto no inciso IX do art. 70 da Lei nº 15.080, de 30/12/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 – LDO 2025, ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da presente consulta, vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. indeferir o ingresso da Advocacia-Geral da União nos autos como terceiro interessado, haja vista que esta Corte não admite, em regra, seu ingresso em processo de consulta, à qual o TCU responde em caráter normativo, constituindo a manifestação do Tribunal prejudgamento de tese, mas não do fato ou caso concreto, não havendo, portanto, possibilidade de o requerente demonstrar razão legítima para intervir no processo;

9.3. responder à consultante, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que é correto afirmar que, nos dispositivos constantes das Leis de Diretrizes Orçamentárias anualmente aprovadas, a exemplo do inciso IX do art. 70 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, é autorizada a execução de projetos em andamento, inclusive projetos, obras ou empreendimentos realizados no âmbito de entes subnacionais, cuja continuidade dependa de transferência de recursos da União, independentemente da classificação de tipologia da ação orçamentária (atividade, projeto ou operação especial), desde que reste comprovado que a despesa de capital está vinculada a um empreendimento em execução cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, além de ser necessário que a execução observe o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no correspondente Projeto de Lei Orçamentária, multiplicado pelo número de meses transcorridos até a publicação da respectiva Lei Orçamentária, e que os pagamentos respeitem prioritariamente a ordem dos empenhos; e

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

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1915-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.059/2021-0

Natureza(s): Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Câmara de Comercialização de Energia Elétrica; Empresa de Pesquisa Energética; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS

Representação legal: Rafaella dos Santos Cunha Almeida (149703/OAB-RJ), Guilherme Antonio Brito Gonçalves Barbosa (45197/OAB-DF) e outros, representando Norte Energia S/A.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. USINA HIDRELÉTRICA BELO MONTE. ALTERAÇÃO DO HIDROGRAMA NO TRECHO DE VAZÃO REDUZIDA (TVR) DA VOLTA DO GRANDE XINGU (VHX), COM IMPACTOS NO SETOR ELÉTRICO. HIDROGRAMAS (A E B), COM MAIORES E MENORES VAZÕES, COM DIFERENTES IMPACTOS AMBIENTAIS. ESTUDOS DO IBAMA DERAM CONTA DE IMPACTOS SUPERIORES AOS INICIALMENTE ESTIMADOS. ADOÇÃO PROVISÓRIA DE VAZÕES INFERIORES. DIMINUIÇÃO DE GERAÇÃO DE ENERGIA. AUMENTO DE CUSTOS E RISCOS À SEGURANÇA ENERGÉTICA. LICENÇA DE OPERAÇÃO AMBIENTAL AINDA EM ANÁLISE, DESDE 2021, SEM PRAZO PARA CONCLUSÃO. IMPACTOS ESTIMADOS DE 1,7% NAS CONTAS DE LUZ. RECOMENDAÇÃO PARA INTENSIFICAÇÃO DO DIÁLOGO INTERMINISTERIAL. OPORTUNIDADE DE ATUAÇÃO DE CENTRO DE GOVERNO. INFORMAÇÃO ÀS COMISSÕES TEMÁTICAS DO CONGRESSO NACIONAL. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento a respeito das ações dos órgãos responsáveis pelos trâmites referentes às mudanças do hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte, respectivo à vazão do Trecho de Vazão Reduzida (TVR) na Volta Grande do Xingu (VGX), em especial do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Ministério de Minas e Energia (MME), e suas consequências no Setor Elétrico Brasileiro.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e



Nuclear (AudElétrica), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 156 a 158):

I. INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Acompanhamento a respeito das ações dos órgãos responsáveis pelos trâmites referentes às mudanças do hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte, respectivo à vazão do Trecho de Vazão Reduzida (TVR) na Volta Grande do Xingu (VGX), em especial do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Ministério de Minas e Energia (MME), e suas consequências no Setor Elétrico Brasileiro.*

II. HISTÓRICO

2. *O presente acompanhamento, tendo como relator o Ministro Benjamim Zymler, foi instaurado com o propósito de monitorar as ações dos órgãos responsáveis pelos procedimentos relacionados às alterações no hidrograma da UHE Belo Monte, de propriedade da Norte Energia S.A., em especial na vazão do TVR na Volta Grande do Xingu. Este processo foi motivado, em parte, por notícias que chegaram ao conhecimento do Tribunal de Contas da União (TCU), indicando a possibilidade de mudanças na vazão do TVR por parte do Ibama, podendo impactar na segurança energética do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) e consequente impacto na tarifa de energia elétrica.*
3. *Com fulcro na delegação de competência constante do art. 1º da Portaria-GM-BZ 1/2019, e para dar andamento ao referido acompanhamento, foram encaminhadas diligências ao Conselho Nacional de Política Energética – CNPE/MME (peça 3), ao Ibama (peça 4) e à Norte Energia S.A (NESA) (peça 7) com questionamentos voltados a esclarecer o assunto, em especial sobre:*
 - a) *alteração do hidrograma estabelecido nas licenças do empreendimento;*
 - b) *expectativas de revisões na licença de operação que possam comprometer a garantia física do empreendimento;*
 - c) *impactos de possíveis limitações na vazão para geração de energia e custos de eventuais restrições imposta por alteração do hidrograma;*
 - d) *termos do compromisso assinado em 8/2/2021 entre a NESA e o Ibama, bem como a definição das medidas de mitigação e compensação; e*
 - e) *interação entre os órgãos responsáveis.*
4. *As respostas encontram-se acostadas às peças 8 (Ibama – Ofício 230/2021/GABIN, de 5/3/2021); 9 a 26 (MME – Ofício 80/2021/SE-MME, de 5/3/2021); e 36 a 69 (Norte Energia S.A., de 26/4/2021).*
5. *Na ocasião das respostas remetidas a esta Corte de Contas por MME, Ibama e NESA entre março e abril de 2021, a produção e análise de estudos complementares ainda estavam em curso, dada a complexidade da matéria. Também foi informado que havia sido assinado Termo de Compromisso entre o Ibama e a NESA, tendo vigência até fevereiro de 2024.*
6. *Decorrido o fim da vigência do referido Termo de Compromisso, devido à complexidade da matéria, foi oportunizado ao MME e ao Ibama a complementação e atualização de suas respostas, com intuito de trazer informações e elementos relevantes para subsidiar a fiscalização em curso por este Tribunal de Contas. Assim, foram enviadas novas diligências ao MME e ao Ibama.*
7. *No dia 12/11/2024, foi enviado ao Ibama o Ofício 106/2024-TCU/AudElétrica (peça 75), contendo questionamentos quanto ao hidrograma autorizado desde a época da última*



diligência, bem como se houve decisão conclusiva por parte do Ibama quanto à alteração do hidrograma estabelecido por meio das licenças ambientais.

8. Também no dia 12/11/2024, foi enviado ao MME o Ofício 107/2024-TCU/AudElétrica (peça 76), contendo questionamentos quanto aos custos incorridos no sistema no período de fevereiro de 2021 a fevereiro de 2024, quando comparado ao hidrograma originalmente concebido, bem como as ações que o ministério tem tomado junto ao Ibama e outros órgãos envolvidos.
9. O Ibama, em resposta à diligência, encaminhou o Ofício 2770/2024/Gabinete da Presidência, em 26/11/2024, o qual contém a Nota Informativa 21215529/2024-Cohid/CGTef/Dilic e anexos (peça 79).
10. O MME solicitou, no dia 28/11/2024, prorrogação do prazo inicialmente concedido, apresentando como motivo necessidade de aguardar as informações solicitadas à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) para obtenção de dados atualizados necessários à elaboração da resposta (peças 80 e 81). O pedido foi atendido e a data para resposta à diligência foi prorrogada até o dia 9/12/2024.
11. No dia 11/12/2024, o MME, em resposta à diligência, encaminhou documentos acostados às peças 86 a 136.
12. Em conformidade com o art. 14 da Resolução TCU 315/2020, o relatório preliminar da fiscalização (peça 141) foi encaminhado para análise e comentários dos gestores das unidades jurisdicionadas por meio dos Ofícios 18.008/2025-TCU/Seproc, de 20/5/2025 (peça 144), e 18.009/2025-TCU/Seproc, de 21/5/2025 (peça 146).
13. As manifestações foram recebidas e registradas, com o Ibama apresentando seus comentários no Ofício 1011/2025/GABIN (peça 148) e o MME no Ofício 80/2025/AECI-MME (peça 149), acompanhado de documentos complementares (peças 150 à 152). As contribuições foram analisadas no Exame técnico do presente relatório e consideradas na formulação das propostas finais de deliberação.

III. EXAME TÉCNICO

III.1. Da UHE Belo Monte e os Hidrogramas de vazão

14. A Usina Hidrelétrica (UHE) Belo Monte está situada no rio Xingu, no Estado do Pará, e é a maior hidrelétrica totalmente brasileira, com uma capacidade instalada de 11.233 MW. A usina foi classificada como estruturante pela Resolução 5, de 3 de setembro de 2009, do Conselho Nacional de Política Energética, o que lhe conferiu prioridade em termos de licitação e implantação, devido ao seu caráter estratégico e ao interesse público envolvido (peça 17, p. 1).
15. A Usina Hidrelétrica Belo Monte contribui significativamente para o fornecimento de energia no Brasil, atendendo até 10% da demanda total do país, o que equivale a cerca de 60 milhões de consumidores residenciais.
16. A importância da UHE Belo Monte se dá tanto por sua enorme capacidade de geração de energia, quanto pelos impactos socioambientais que trouxe à região em que está instalada. Segundo dados da Norte Energia, responsável pela gestão da usina, os investimentos na área socioambiental somam cerca de R\$ 6,3 bilhões em mais de cinco mil ações executadas nos municípios vizinhos a Usina, incluindo 78 obras de educação (construção, reforma e ampliação de unidades educacionais, capacitações e doação de mobiliários) e construção e equipagem de 31 Unidades Básicas de Saúde (UBSs), além de três novos hospitais para ampliar o atendimento

à população do entorno à Usina (<https://www.norteennergiasa.com.br/uhe-belo-monte/complexo-hidreletrico/belo-monte>, acesso em 3/12/2024).

17. O complexo de Belo Monte foi construído no trecho do rio Xingu, no Estado do Pará, conhecido como Volta Grande Xingu (VGX). A Figura 1 apresenta as diversas partes que compõem o Complexo.

Figura 19: Complexo de Belo Monte – Volta Grande Xingu



Fonte: sítio eletrônico da NESA (disponível em <https://www.norteennergiasa.com.br/uhe-belo-monte/>, acesso em 3/12/2024)

18. Conforme se percebe na Figura 1, há dois reservatórios: (i) o Reservatório Principal (RP), também chamado de Reservatório Xingu com configuração à fio d'água, à jusante da barragem Pimental, que marca o início do Trecho de Vazão Reduzida (TVR); (ii) o Reservatório Intermediário (RI), que utiliza o Canal de Derivação para conduzir as águas do rio Xingu e alimentar as 18 Unidades Geradoras de Belo Monte.
19. Os TVRs são formados em empreendimentos hidrelétricos em que parte da vazão do rio é desviada para outra região, reduzindo, assim, a vazão no curso natural do rio (peça 8, p. 4). A parte da vazão do rio que não é desviada para o RI, segue o curso natural do rio, à jusante da barragem principal.
20. Hidrograma é o estabelecimento de vazões mínimas no TVR para garantir a conectividade entre rios tributários, essencial para manter a ictiofauna, mitigar impactos na fauna aquática e assegurar a navegação segura (peça 8, p. 6).
21. Segundo o Ibama, o chamado "Hidrograma de Consenso" foi proposto no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) de 2009, sendo composto por dois hidrogramas de vazões mínimas A e B (Figura 2), a serem seguidos por seis anos após o início da operação completa da Usina, nos termos da Licença Prévia 342/2010 (peça 38, p. 3). Esses hidrogramas seriam alternados anualmente enquanto se concluíam estudos complementares para definição do hidrograma

definitivo a ser aplicado a esse trecho. Segundo a NESA, o Hidrograma de Consenso “teve como objetivo buscar a otimização entre a geração de energia e a qualidade ambiental, haja vista o caráter reconhecidamente estratégico, para o País, da UHE Belo Monte” (peça 36, p. 4).

Figura 20: Comparação entre “Hidrograma de Consenso” e “Hidrograma Provisório” (Parecer Técnico 133/2019 - Ibama)

HIDROGRAMA CONSENSO (EIA 2009)	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
A	1.100	1.600	2.500	4.000	1.800	1.200	1.000	900	750	700	800	900
B	1.100	1.600	4.000	8.000	4.000	2.000	1.200	900	750	700	800	900

HIDROGRAMA PROVISÓRIO (Parecer Técnico 133/2019)	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
IBAMA	3.100	10.900	14.200	13.400	5.200	1.800	1.300	900	750	760	1.000	1.200

Fonte: Elaboração própria a partir da Nota Técnica MME 12/2020 (peça 17)

22. Como se depreende da Figura 2, o Hidrograma B, mais conservador, mantém vazões médias mais altas para VGX, quando comparado ao Hidrograma A, especificamente nos meses de maior afluência (de março a julho). Nos termos da Licença de Instalação (LI) 795/2011 (peça 39), o Hidrograma B deveria ser utilizado até a operação completa da Usina (condicionante 2.22 da LI 795/2011), o que ocorreu em novembro de 2019. Dessa forma, a alternância entre os Hidrogramas A e B começaria a partir de 2020.
23. Segundo o MME (peça 86, p. 2), o processo de licenciamento da UHE Belo Monte foi amplamente influenciado pela definição do Hidrograma de Consenso, que foi detalhado em documentos como o EIA, a Licença Prévia 342/2010, a Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH) emitida pela ANA (peça 96), e a Portaria SPE/MME 2/2010 (peça 98). Esses documentos foram fundamentais para o Edital de Leilão e a viabilidade econômica do projeto. Após a assinatura do Contrato de Concessão, a aplicação do Hidrograma de Consenso foi reafirmada em documentos subsequentes: Resolução ANA 48, de 28/2/2011, que outorgou o uso dos recursos hídricos; b) Licença de Instalação 795/2011, na condicionante 2.22; e c) Licença de Operação 1.317/2015, na condicionante 2.16.
24. No entanto, em agosto de 2019, o Ministério Público Federal (MPF), por meio do Ofício 299/2019/PRM/ATM/GAB1 (peça 42), recomendou a retificação da Licença de Operação 1.317/2015 da UHE Belo Monte (peça 40), com a substituição dos hidrogramas de consenso (A e B) por um capaz de garantir as funções ambientais e a sustentabilidade das condições de vida na VGX.
25. A área técnica do Ibama, por sua vez, em dezembro de 2019, emitiu o Parecer Técnico 133/2019-COHID/CGTEF/DILIC (peça 49), concluindo ser impraticável a implantação do Hidrograma A. Também concluiu, no que tange ao Hidrograma B, que os dados presentes no processo de licenciamento eram insuficientes para garantir que não haveria piora drástica nas condições ambientais e de modo de vida na Volta Grande do Xingu no caso de sua implantação. Com isso, o Ibama concluiu que deveria ser adotado outro nível de vazões, aqui nomeado como “Hidrograma Provisório” (também chamado de Hidrograma Ibama por alguns agentes do setor), que possui vazões consideravelmente superiores às do Hidrograma B, como se pode ver

da comparação entre os hidrogramas na Figura 2, em especial os meses de janeiro a maio, conforme destacado na figura.

26. Em abril de 2020, o Ibama, por meio do Ofício 212/2020 (peça 46), informou à Norte Energia S.A. a postergação dos testes previstos para a implementação do Hidrograma de Consenso (A e B) para início em 2021 e a decisão pela aplicação, no ano de 2020, de vazão média expressivamente superior ao Hidrograma B para a Volta Grande do Xingu.
27. Diante disso, a Norte Energia interpôs um recurso administrativo (peça 50), alegando que a decisão foi adotada antes da análise e avaliação dos estudos complementares solicitados pelo próprio Órgão e, assim, requereu a suspensão da decisão do Ibama, o que foi deferido (peça 53).
28. Em janeiro de 2021, conforme disposto no Ofício 1/2021/DILIC (peça 58), a Diretoria de Licenciamento do Ibama decidiu pela aplicação, para o mês vigente, da vazão constante do referido parecer técnico e, ainda, postergação da decisão do Órgão a respeito da vazão a ser praticada para os demais meses do ano.
29. Posteriormente, o Licenciador decidiu pela aplicação da vazão do parecer também na primeira semana operativa de fevereiro (1º a 7/2), conforme Ofício 96/2021 (peça 61).
30. Em fevereiro 2021, o Ibama e a NESA firmaram Termo de Compromisso (peça 126) que autorizava a operação da usina utilizando o Hidrograma B, “mediante a execução de medidas adicionais de mitigação e compensação de impactos do empreendimento para o TVR, observado o período de teste prévio à alternância do hidrograma de que trata o item 2.16 da Licença de Operação (LO 1.317/2015)” (peça 79, p. 6).
31. O prazo de vigência do Termo de Compromisso foi de três anos, a contar da data de sua assinatura, para a implementação e execução das medidas mitigadoras e compensatórias adicionais às previstas, o qual encerrou-se em fevereiro de 2024.
32. Em resposta à primeira diligência feita em 2021, o Ibama ressaltou que “não houve alteração da licença de operação da UHE Belo Monte”. Ainda, informou que “se tratava de controle ambiental até que se tivesse dados suficientes para uma melhor avaliação, as determinações ocorreram por meio de ofícios” (peça 8, p. 10).
33. Na Nota Informativa 21215529/2024-Cohid/CGTef/Dilic (peça 79, p. 3-4), em resposta à diligência do TCU, o Ibama confirmou que o Hidrograma B foi utilizado durante todo o período de vigência do termo assinado, não tendo ocorrido nenhuma alteração nas vazões autorizadas pelo Órgão.
34. Quanto ao objetivo das medidas resolvidas no Termo e seus resultados, o Ibama esclareceu (peça 8, p. 14-15):

Esclarece-se que projetos experimentais, no escopo do plano, visam ampliar o conjunto de medidas já implementadas no âmbito do PBA, que objetivam mitigar os impactos do empreendimento. Os impactos previstos no EIA-RIMA do projeto são objeto de acompanhamento e avaliação, sendo que possíveis ajustes nas medidas de mitigação são inerentes a esse processo de controle ambiental, não sendo entendidos como estanques no tempo. Dessa forma, os ajustes no escopo de programas e na implementação de novas medidas foram entendidos como necessários para dar o devido tratamento aos impactos ambientais do empreendimento.

(...)

Os itens demonstram a cautela adotada pelo Instituto que pode exigir do empreendedor a modificação das medidas de controle e mitigação, de apresentar as adequações necessárias, além de alterar condições de vazão caso entendidas como necessárias, da mesma forma como tem sido exigido do empreendedor no

último ano e início do ano de 2021.

35. Quando perguntado se detinha informações acerca de possíveis impactos sistêmicos para o setor elétrico em decorrência de mudanças operativas da UHE Belo Monte, o Ibama respondeu ter recebido documentos informativos do MME, da AGU e do Ministério da Economia (peça 8, p. 15-16).
36. Atualmente, a Norte Energia continua aplicando o Hidrograma B no TVR da UHE Belo Monte, até que o Ibama conclua suas análises e emita uma manifestação sobre a questão, não havendo prazo definido para essa conclusão (peça 79, p. 3).

III.2. Dos impactos socioambientais do empreendimento

37. O Ibama afirma que as possíveis alterações do hidrograma inicialmente avençado se dão a partir de evidências de impactos socioambientais não previstos ou que extrapolam aos projetados inicialmente (peça 8, p. 7-8).
38. O Parecer Técnico 109/2019-COHID/CGTEF/DILIC, emitido pela equipe do Ibama, apresentou uma análise detalhada dos relatórios de monitoramento mais recentes à época, referentes aos anos de 2017 a 2018, submetidos pela Norte Energia. Os resultados indicaram que, mesmo sem a implementação do Hidrograma de Consenso, ou seja, com uma vazão mais elevada, já eram observados impactos no TVR, com uma magnitude superior à prevista no EIA. Em particular, foram destacados impactos sobre a ictiofauna e a atividade pesqueira no TVR que excediam as previsões do EIA (peça 8, p. 7):
 - Diminuição quantitativa de ictiofauna amostrada em 2018 (quando comparada à 2017);
 - Alteração significativa na abundância, riqueza, composição, tamanho corporal, atividades reprodutivas, estrutura tróficas, entre outras, das espécies de ictiofauna na área de influência da UHE Belo Monte em 2018;
 - Alterações na ictiofauna em trechos não previstos no EIA, em setores mais afastados da barragem, como o trecho montante e o rio Bacajá (rio tributário ao TVR);
 - Diminuição de tamanho e peso de espécies de pacu no TVR, um dos recursos alimentares mais importantes na região, principalmente da VGX, em consonância ao já relatado pelas comunidades em vistorias técnicas realizadas pelo Ibama; e
 - Impactos na atividade pesqueira já nessa fase da usina, conhecida na literatura como fase inicial ou de transição, e ainda sem funcionamento total da usina, e sem os impactos do "Hidrograma de Consenso".
39. Com o objetivo de avaliar a aplicabilidade do Hidrograma de Consenso em 2020, a equipe do Ibama elaborou, em 17/12/2019, o Parecer Técnico 133/2019-COHID/CGTEF/DILIC, que analisou os resultados mais recentes do monitoramento no TVR, à época. Constatou-se que, conforme análises anteriores, já ocorriam impactos de magnitude superior às previstas no EIA, mesmo com vazões mais elevadas do que as estabelecidas pelo Hidrograma de Consenso. O parecer concluiu que não havia dados suficientes para determinar qual seria a vazão mínima necessária para não comprometer a biota aquática e a segurança alimentar das comunidades residentes no TVR (peça 8, p. 8).
40. Diante desses e outros estudos disponibilizados por outras entidades públicas e privadas como o MPF e o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA), o Ibama solicitou estudos complementares à NESA para acompanhar os impactos socioambientais, referentes às condições e aos impactos no TVR com a aplicação do Hidrograma de Consenso (peça 8, p. 10).
41. Ademais, segundo o Termo de Compromisso assinado em 8/2/2021 entre o Ibama e a NESA, a empresa deveria apresentar, dentre outras obrigações, relatórios mensais ao Ibama, detalhando a evolução das medidas adicionais de mitigação e compensação, e submeter o

estudo complementar que estava pendente, juntamente com todos os estudos e dados que comprovassem a segurança do hidrograma de consenso como vazão adequada para manter a qualidade ambiental do TVR, até a data limite de 31/12/2021 (peça 36, p. 16).

III.3. Da competência do Ibama

42. *Visto que a licença prévia da UHE Belo Monte, reiterada pelas licenças de instalação e operação, continha a previsão de que o Hidrograma de Consenso deveria ser testado por seis anos após a conclusão da instalação da capacidade plena da usina, questionou-se ao Ibama quanto à possibilidade de o órgão rever a licença de operação, bem como se a revisão pode ocorrer a qualquer tempo.*

43. *Em resposta, por meio do Ofício 230/2021/GABIN, de 5/3/2021, o Ibama esclareceu que “a licença ambiental de operação está sujeita à revisão pelo órgão licenciador a qualquer tempo, que mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, assim como suspender ou cancelar uma licença expedida”. Para tanto, é necessário ocorrer um dos casos previstos no Art.19, da Resolução Conama 237/97:*

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

44. *De fato, o Ibama tem a competência para revisar e alterar as licenças ambientais emitidas, desde que haja justificativa técnica e legal para tal ação, conforme art. 2º da Lei 7.735/1989, combinado com o art. 2º da Portaria 92/2022 (Regimento Interno do Ibama). Essa revisão pode incluir a modificação de condições, prazos e outras especificações contidas na licença original. Tal ressalva está contida na LP 342/2010, na condicionante 1.3 (peça 38, p. 3).*

45. *Tais informações foram reiteradas na licença de instalação, LI 795/2011, condicionante 1.4 (peça 39, p. 2) e na licença de operação, LO 1.317/2015, condicionante 1.2 (peça 40, p. 3).*

46. *Ainda que a competência para o licenciamento seja do Ibama, é importante que haja participação das comunidades afetadas, tanto das cidades vizinhas como das comunidades indígenas existentes, por isso, em diligência por meio do Ofício 18/2021-TCU/SeinfraElétrica, de 17/2/2021, o TCU indagou sobre a participação dos principais atores e diferentes interessados no tema, inclusive se foram realizadas audiências públicas quando da revisão do hidrograma e quais procedimentos de transparências e participação social específicos foram utilizados. Em resposta, o Ibama disse que entre 2019 e 2021 foram realizadas várias reuniões com a participação das comunidades afetadas pelo empreendimento, citando oito momentos envolvendo algum tipo de participação social (peça 8, p. 16).*

47. *Quanto ao andamento das análises atuais no licenciamento da UHE Belo Monte, a autarquia explicou (peça 79, p. 3-4):*

A análise dos estudos complementares previstos no TCA para o TVR da UHE Belo Monte foi concluída pela equipe técnica do Ibama, a qual avaliou os resultados obtidos para os componentes dos meios físico e biótico e das questões socioambientais relacionadas. Ademais, foram realizadas novas vistorias na área do empreendimento em outubro e novembro de 2023 (...). No momento, a matéria está em análise pelo Ibama. Não há um prazo definido para a decisão conclusiva quanto ao hidrograma.

(...) no momento, a renovação da Licença de Operação (LO) 1317/2015 da UHE Belo Monte encontra-se em análise pela equipe técnica do Ibama (...).

Destaca-se que o processo de renovação da LO da UHE Belo Monte proporciona ao órgão ambiental a oportunidade de revisar e aprimorar as condicionantes existentes, possibilitando ajustes nos planos e

projetos ambientais e sociais. Nesse sentido, várias questões sensíveis estão sendo tratadas para a renovação da licença, como o reassentamento das famílias ribeirinhas, projetos de mitigação e reparação para os pescadores, e o hidrograma de vazões no Trecho de Vazão Reduzida, entre outras.

(...) Por fim, cabe registrar que, o Ibama tem envidado esforços para agilizar as discussões e a tomada de decisão sobre a questão do hidrograma, bem como para a renovação da Licença de Operação (LO) 1317/2015 da UHE Belo Monte.

48. A autarquia ressaltou que o requerimento de renovação da Licença de Operação foi apresentado pela concessionária Norte Energia em 16/7/2021, observando a antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias em relação ao vencimento da licença, “ficando assim automaticamente prorrogada até a manifestação definitiva do órgão ambiental, conforme disposto no art. 18, § 4º da Resolução CONAMA 237/1997 e art. 14, § 4º da Lei Complementar 140/2011” (peça 79, p. 4).

49. O Ibama anexou à sua resposta ao TCU diversos documentos técnicos, que demonstram a complexidade do tema e a dimensão da análise que está em andamento, a saber:

a) Relatório de Vistoria 23/2023-Cohid/CGTef/Dilic, que trata da vistoria interinstitucional entre o MPF/Altamira/PA, o Ibama, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), o Instituto Socioambiental (ISA) e a NESA nas Terras indígenas Paquichamba e Ararada Volta Grande do Xingu, no Trecho de Vazão Reduzida da UHE Belo Monte, entre os dias 16 e 20/10/2023 (peça 79, p. 30-56); e

b) Relatório de Vistoria 25/2023-Cohid/CGTef/Dilic que teve por objetivo retratar as atividades e as observações da vistoria técnica interinstitucional entre o MPF/Altamira/PA, o Ibama, o ISA e a NESA, realizada durante os dias 27/11/2023 e 1º/12/2023, na área de abrangência da UHE Belo Monte, no rio Xingu, nos municípios de Altamira, Vitória do Xingu, Senador José Porfírio e Anapu, no estado do Pará (peça 79, p. 57-87);

c) Parecer Técnico referente ao acompanhamento de LO 12868864/2022-Cohid/CGTef/Dilic, que objetiva analisar a solicitação de renovação da Licença de Operação 1317/2015 - 1ª Retificação da UHE Belo Monte, bem como avaliar a execução de planos, programas e projetos ambientais e o cumprimento das condicionantes da LO do empreendimento (peça 79, p. 88-267);

d) Parecer Técnico 61/2023-Cohid/CGTef/Dilic, tendo como objetivo apresentar o acompanhamento da execução de planos, programas e projetos ambientais não abarcados pelo Parecer Técnico 12868864/2022-Cohid/CGTef/Dilic (peça 79, p. 269-522); e

e) Parecer Técnico 26/2024-Cohid/CGTef/Dilic, que objetivou a verificação de atendimento ao Ofício 234/2022/COHID/CGTEF/DILIC, o qual encaminhou o Parecer Técnico referente ao acompanhamento de LO 12868864/2022-Cohid/CGTef/Dilic, que recomendou a empresa NESA que previamente à renovação da LO solucionasse pendências específicas, e solicitou a apresentação de complementações previamente à renovação (peça 79, p. 523-556).

50. Por fim, ainda sobre o processo de análise do licenciamento da UHE Belo, em 26/11/2024, em resposta à última diligência, o presidente do Ibama assim salientou (peça 79, p. 1):

Destaco que, no momento, a renovação da Licença de Operação (LO) 1317/2015 da UHE Belo Monte encontra-se em análise pela equipe técnica do Ibama, o que proporciona ao órgão ambiental a oportunidade de revisar e aprimorar as condicionantes existentes, possibilitando ajustes nos planos e projetos ambientais e sociais. Nesse sentido, várias questões sensíveis estão sendo tratadas para a renovação da licença, como o reassentamento das famílias ribeirinhas, projetos de mitigação e reparação para os pescadores, o hidrograma de vazões no Trecho de Vazão Reduzida, entre outras.

É importante destacar que o processo da UHE Belo Monte apresenta um dos maiores volumes de demandas da unidade responsável pelo tema no Ibama e que a gestão processual do empreendimento em si

representa um grande desafio para a equipe técnica, devido ao elevado número de documentos protocolados diariamente.

Por fim, cabe registrar que, o Ibama tem envidado esforços para agilizar as discussões e ainda não é possível determinar uma data para a conclusão do processo de renovação, uma vez que há temas importantes em discussão.

51. Portanto, não há previsão de data para tomada de decisão do Ibama quanto ao hidrograma definitivo a ser adotado na UHE Belo Monte.

52. Em sede de seus comentários ao relatório encaminhado preliminarmente (peça 148, p. 3), o Ibama informou que, no contexto da renovação da LO 1317/2015, embora a licença ainda não tenha sido efetivamente renovada, o órgão realiza avaliações periódicas para monitorar o cumprimento das condicionantes e a execução dos programas ambientais. Essas avaliações incluem a verificação das obrigações já cumpridas, das que estão em andamento e daquelas que ainda apresentam pendências.

53. Ainda em seus comentários, o Ibama apresentou uma série de pareceres técnicos recentemente emitidos com objetivo de garantir o monitoramento efetivo das medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas, tendo citado e anexado à sua resposta os seguintes (peça 148, p. 3-4):

- Parecer Técnico nº 34/2024-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 18896301) - analisa a proposta da Norte Energia de reestruturação referente ao Projeto 4.6.1, Programa 7.4 e Plano 14;

- Parecer Técnico referente ao acompanhamento de LO nº 18966559/2024-NLA-SC/Ditec-SC/Supes-SC (SEI 18966559) - analisa o Monitoramento da Atividade Pesqueira, integrante do Projeto de Incentivo à Pesca Sustentável (PIPS);

- Parecer Técnico nº 48/2024-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 19199319) - analisa o andamento e encerramento do Programa 7.4 do PBA da UHE Belo Monte;

- Parecer Técnico nº 141/2024-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 20502124) - analisa o andamento do Programa de Comunicação Social da UHE Belo Monte, com base nas informações apresentadas no 24º Relatório Anual Consolidado do PBA;

- Parecer Técnico nº 143/2024-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 20531526) - analisa a solicitação da Norte Energia para alteração excepcional na vazão média diária do Reservatório Intermediário (RI) da Usina Hidrelétrica (UHE) Belo Monte, reduzindo-a de 300 m³/s para 100 m³/s;

- Parecer Técnico referente ao acompanhamento de LO nº 22030087/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 22030087) - analisa a execução dos planos, programas e projetos ambientais da Usina Hidrelétrica Belo Monte (UHE Belo Monte), com base nos 21º, 23º e 24º Relatórios Consolidados (RC) de Acompanhamento do Projeto Básico Ambiental (PBA), apresentados pela Norte Energia S.A.;

- Parecer Técnico nº 24/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 22303765) - analisa a solicitação de encerramento do Projeto de Monitoramento de Flora e Fauna nas Ilhas de Vegetação Remanescentes do Reservatório do Xingu;

- Parecer Técnico referente ao acompanhamento de LO nº 22329433/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 22329433) - analisa a execução dos planos, programas e projetos ambientais da Usina Hidrelétrica Belo Monte (UHE Belo Monte), com base nos 21º, 23º e 24º Relatórios Consolidados (RC) de Acompanhamento do Projeto Básico Ambiental (PBA), apresentados pela Norte Energia S.A., com foco no meio biótico - flora;

- Parecer Técnico referente ao acompanhamento de LO nº 22457324/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 22457324) - analisa a execução dos planos, programas e projetos ambientais da Usina Hidrelétrica Belo Monte (UHE Belo Monte), com base nos 21º, 23º e 24º Relatórios Consolidados (RC) de Acompanhamento do Projeto Básico Ambiental (PBA), apresentados pela Norte Energia S.A., com foco no meio biótico - flora;

- Parecer Técnico nº 49/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 22704545) - analisa a solicitação da Norte Energia para encerramento dos Projetos de Monitoramento da Herpetofauna (PMH) e da Mastofauna

Terrestre (PMMT);

- Parecer Técnico referente ao acompanhamento de LO nº 22737893/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 22737893) - analisa a execução do Projeto 13.3.4 de Monitoramento da Ictiofauna (PMI), integrante do Programa de Conservação da Ictiofauna da UHE Belo Monte, com base nas informações apresentadas ao IBAMA nos 21º, 23º e 24º Relatórios Consolidados (RCs) de Andamento do Projeto Básico Ambiental (PBA) do empreendimento;

- Parecer Técnico nº 53/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 22764110) - analisa a solicitação da Norte Energia para alteração metodológica do Projeto de Monitoramento de Quirópteros (PMQ);

- Parecer Técnico nº 67/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 22978651) - analisa o Plano de Assistência Técnica do Projeto Ribeirinho (Plano de ATES Projeto Ribeirinho) apresentado pela Norte Energia;

- Parecer Técnico nº 74/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 23306554) - analisa a proposta de reestruturação do Projeto de Monitoramento da Ictiofauna (PMI), integrante do Programa de Conservação da Ictiofauna do Plano Básico Ambiental (PBA) da Usina Hidrelétrica (UHE) Belo Monte;

- Parecer Técnico nº 75/2025-Cohid/CGTef/Dilic (SEI 23308916) - analisa a proposta de reestruturação do Projeto de Implantação e Monitoramento de Mecanismo para Transposição de Peixes (PBA 13.3.6), integrante do Programa de Conservação da Ictiofauna do Plano Básico Ambiental (PBA) da Usina Hidrelétrica (UHE) Belo Monte.

III.4. Das ações do MME

54. Visto que o tema atinge precipuamente o setor elétrico nacional, foi questionado ao MME qual tem sido a atuação do MME junto ao Ibama, ao empreendedor e a outros órgãos/entidades do setor para a solução do problema e minimização dos impactos para o setor.

55. O MME informou que tem adotado uma postura proativa em colaboração com o Ibama, a Norte Energia e outros órgãos do setor para mitigar os impactos operacionais. Entre as principais ações, o MME informou estar promovendo a sensibilização sobre os efeitos das alterações no Hidrograma de Belo Monte para a segurança energética. Além disso, o ministério afirma que tem atuado como mediador entre o Ibama e o empreendedor, incentivando o diálogo direto entre as partes interessadas para encontrar soluções para os desafios do licenciamento ambiental, buscando um equilíbrio entre a geração de energia e a qualidade ambiental na Volta Grande do Xingu (peça 86).

56. O MME também tem fornecido informações e análises técnicas de entidades setoriais para apoiar o Ibama na compreensão dos impactos no setor elétrico decorrentes da revisão das condições operativas em Belo Monte. Adicionalmente, tem havido discussões no âmbito do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) sobre a necessidade de flexibilizar restrições operacionais na UHE Belo Monte, especificamente a redução da defluência mínima pelo reservatório Intermediário de 300 m³/s para 100 m³/s, como uma medida para preservar a cota do reservatório e retomar a operação da escada de peixes - também conhecido como Sistema de Transposição de Peixes (STP), que é uma estrutura projetada para facilitar a passagem de peixes, principalmente espécies migradoras, que precisam se deslocar para reprodução durante a piracema.

57. O MME levou ao CNPE, por meio da Nota Técnica 11/2023/CGHI/DDOS/SNEE, de 27/6/2023, proposta de Resolução com o objetivo de reconhecer a importância estratégica da Usina Hidrelétrica – UHE Belo Monte para a garantia da segurança energética nacional (peça 89). Destaca-se os seguintes itens constantes da minuta proposta:

I - Reconhecer a importância estratégica da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, no Rio Xingu, no Estado do Pará, como de interesse público para garantia da segurança energética do país, tendo em vista sua potência instalada de 11.233 MW, com produção de energia limpa, renovável e com modicidade no preço.

II - Recomendar ao Ministério de Minas e Energia que, em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico e a Empresa de Pesquisa Energética, sejam envidados esforços para otimizar a operação da UHE Belo Monte, em sinergia com o planejamento setorial e a inserção de outras fontes renováveis no Sistema Interligado Nacional.

III - Recomendar ao Ministério de Minas e Energia que, em articulação com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e com o Ministério dos Povos Indígenas, monitore as ações socioambientais desenvolvidas pela concessionária responsável pela UHE Belo Monte, no âmbito dos Programas Ambientais, visando ao cumprimento das condicionantes estabelecidas para o desenvolvimento sustentável e social da região e a garantia das condições operacionais previstas na outorga de direito de uso dos recursos hídricos.

IV - Recomendar ao Ministério de Minas e Energia que, em articulação com o Ministério dos Povos Indígenas, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, priorize na execução dos Programas de Universalização o atendimento com energia elétrica aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais localizadas no entorno de Belo Monte, por meio da utilização de fontes de energia limpa e renovável, de maneira a fomentar o desenvolvimento social e econômico dessas comunidades que ainda não possuem acesso à energia elétrica.

58. *Por fim, o MME entende que, devido a relevância estratégica da UHE Belo Monte, é fundamental que, em colaboração com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o Ministério dos Povos Indígenas, o MME monitore as ações socioambientais realizadas pela concessionária responsável pela usina, no contexto dos Programas Ambientais, visando a assegurar o desenvolvimento sustentável e social da região, bem como garantir as condições operacionais estabelecidas na outorga de direito de uso dos recursos hídricos (peça 89, p. 8).*

III.5. Dos impactos no setor elétrico

59. *De acordo com documentos oficiais de MME, EPE, ONS e CCEE acostados aos autos, há risco elevado de que alterações impostas pelo Ibama ao hidrograma estabelecido na Licença Ambiental de Operação da UHE Belo Monte afetem o setor elétrico brasileiro como um todo.*

60. *Até o presente momento, não se verificou decisão conclusiva acerca de um novo hidrograma para a Usina Hidrelétrica Belo Monte. Contudo, com base no hidrograma proposto pela equipe técnica do Ibama, conforme exposto no Parecer Técnico 133/2019-COHID/CGTEF/DILIC, denominado Hidrograma Provisório ou Hidrograma Ibama, os órgãos do setor elétrico, durante a primeira diligência realizada em 2021, destacaram potenciais impactos para o setor elétrico:*

a) reduções significativas na geração total do Complexo Belo Monte, com possibilidade de severas consequências para a garantia do atendimento eletroenergético do Sistema Interligado Nacional, a qualquer tempo, com expectativa de ainda maior gravidade em anos de aflúências críticas. O ONS, por exemplo, na Carta ONS 0338/DGL/2020, identificou que a aplicação das vazões do Hidrograma Provisório do Parecer Técnico 133/2019-COHID/CGTEF/DILIC (Ibama) poderia acarretar a ausência de geração de energia elétrica pela UHE Belo Monte entre janeiro e abril, em função da insuficiência de vazões naturais afluentes (peça 23);

b) maior uso dos reservatórios do sistema como um todo, resultando em reduções significativas em sua energia armazenada e aumento na geração térmica do sistema, de maior custo ao consumidor (peça 16, p. 1);

c) ampliação do descasamento entre as garantias físicas vigentes e as garantias físicas resultantes da alteração do hidrograma. Para mitigação desse descasamento, poderá ser necessário contratação de energia de reserva, com seu custo rateado entre todos os consumidores do setor elétrico (peça 15, p. 2-3). Disso decorre que, apesar de os consumidores

terem financiado a construção e operação da UHE Belo Monte, conforme os parâmetros estabelecidos pelos órgãos ambientais competentes na época, bem como o sistema de transmissão para escoar a energia elétrica gerada, seria necessária uma nova contratação de geração para compensar a significativa redução da contribuição energética dessa usina ao Sistema Interligado Nacional (SIN) (peça 89, p. 5);

d) impactos no Mecanismo de Realocação de Energia (MRE), com consequências financeiras para os agentes do setor (peça 25); e

e) agravamento do problema de judicialização do Mercado de Curto Prazo (MCP) do setor elétrico brasileiro.

61. Em março de 2021, a CCEE fez a avaliação dos efeitos que as alterações no hidrograma de Belo Monte causaram no período de janeiro e fevereiro de 2021 (peça 25). Para este período, o Ibama determinou alterações significativas nas vazões médias mensais para o TVR, conforme Ofício 1/2021/DILIC (peça 58). Foi decidido que, para o mês de janeiro, a vazão média mensal seria de 3.100 m³/s, substituindo os 1.100 m³/s previstos no Hidrograma B. Adicionalmente, em fevereiro de 2021, através dos Ofícios 96/2021/GABIN (peça 61) e 138/2021/GABIN, o Ibama estabeleceu que, no período de 1º a 10 de fevereiro de 2021, a vazão média do TVR deveria ser de 10.900 m³/s, em substituição aos 1.600 m³/s do Hidrograma B.
62. De acordo com a CCEE, as alterações resultaram em uma redução de geração de 1.964 MWmed entre os dias 8 e 31 de janeiro de 2021, e de 2.313 MWmed entre os dias 1 e 18 de fevereiro de 2021. Considerando essa energia valorada pela TEO (Tarifa de Energia de Otimização – tarifa para cobertura de custos incrementais de Operação e Manutenção das usinas hidrelétricas), a perda de receita para o agente concessionário foi de R\$ 27,1 milhões. Em relação aos impactos da redução da geração hidrelétrica do Complexo Belo Monte/Pimental sobre os agentes participantes do MRE, ao se considerar a perda energética valorada pelo Preço de Liquidação das Diferenças (PLD) médio diário do Submercado Norte, o impacto no Período de Avaliação foi de R\$ 379,2 milhões.
63. Ainda na avaliação realizada pela CCEE, os impactos relacionados à geração termelétrica e importação durante o período foram divididos em três categorias principais: a geração por segurança energética, que resultou em um aumento estimado de encargos de R\$ 964,6 milhões; o deslocamento hidráulico, com custos estimados em R\$ 19,3 milhões devido à redução da geração hidrelétrica pela adoção do Hidrograma Provisório; e o descolamento entre o Custo Marginal de Operação (CMO) e o PLD, que gerou um aumento de custos de R\$ 5,5 milhões (peça 25, p. 3).
64. Em atendimento à demanda do TCU ao MME, a CCEE realizou novos cálculos dos impactos financeiros incorridos, tendo como parâmetro de comparação a geração realizada com o Hidrograma B em todos os anos desde então e o Hidrograma de Consenso originalmente autorizado (Hidrogramas A e B anualmente alternados). A Tabela 1 apresenta sinteticamente os custos incorridos (peça 86, p. 5).

Tabela 27: Impactos financeiros e os potenciais agentes afetados (de 2/2021 a 2/2024) em R\$ milhões

Impactos financeiros (R\$ MM)		2021	2022					Período
		Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Fev/21-Fev/24
Agente concessionário do Complexo Belo Monte/Pimental		12,7	-	-	1,0	4,4	0,4	18,5
A redução de geração hidráulica do MRE	Total	161,9	-	-	4,1	17,5	1,6	185,1
	ACR	71,2	-	-	2,0	8,7	0,8	82,8
	ACL	90,7	-	-	2,1	8,7	0,8	102,3
Impactos relacionados à geração termelétrica e importação (Encargo aos consumidores)	Segurança energética	393,9	-	-	-	-	-	393,9
	Deslocamento hidráulico	3,4	-	-	-	-	-	3,4
	Descolamento entre CMO e PLD	2,8	-	-	-	-	-	2,8

Fonte: MME, citando CCEE (peça 86, p. 5)

65. Pela Tabela 1, percebe-se que os maiores impactos financeiros ocorreram no período de fevereiro de 2021, período em que o Ibama alterou mais significativamente as vazões do TVR, perfazendo efeitos financeiros sobre o setor acima de R\$ 700 milhões.
66. Utilizando outras premissas (memória de cálculo à peça 140), o Operador Nacional do Sistema (ONS) apresentou cálculos estimativos dos impactos financeiros no setor elétrico e projetou que o valor de custo adicional foi da ordem de R\$ 771 milhões em janeiro de 2021 e de R\$ 88 milhões em julho de 2021 (peça 139).
67. Apesar de se tratar de estimativas, percebe-se o alto impacto financeiro que a alteração de vazão em Belo Monte pode causar no setor elétrico.
68. Além dos efeitos financeiros, cita-se outras preocupações do MME quanto aos impactos de uma possível alteração do hidrograma autorizado inicialmente na fase de licenciamento (peça 86, p. 5):

A aplicação do Hidrograma Provisório, em comparação ao Hidrograma de Consenso concebido na fase de licenciamento ambiental, resultaria em custos adicionais ao Sistema Interligado Nacional (SIN) devido à necessidade de despacho térmico e impactos na geração. Os principais pontos incluem redução da garantia física, em média 39,2%, especialmente entre fevereiro e junho, e projeção de um aumento de 1,7% na tarifa do consumidor final.

(...) ressalta-se que impacto nas operações da UHE Belo Monte acarretaria em perdas energéticas substanciais, com expressivos impactos negativos aos consumidores e geradores de energia elétrica, podendo inclusive comprometer a segurança do SIN. Haveria efeitos econômicos negativos no resultado do Mecanismo de Realocação de Energia (dado à menor produção de energia hidrelétrica), no Mercado de Curto Prazo (em decorrência das alterações dos preços e operações do mercado), ao empreendedor da UHE (prejuízos aos investidores e destruição de valor do projeto estruturante) e ao país (insegurança jurídica, redução do faturamento das Unidades da Federação e impactos negativos em concessões do setor elétrico). A instabilidade jurídica ocasionada por eventual paralisação da sua operação poderia gerar solicitações de reequilíbrio econômico e financeiro junto à ANEEL, recaindo os custos nos consumidores de energia elétrica.

(...) a perda da energia gerada pela UHE Belo Monte ensejará a utilização de fontes de geração térmica para restabelecer os níveis dos reservatórios do Brasil ao final de períodos úmidos (dezembro a abril). (...) No limite, a depender da condição hidrológica do SIN, que atualmente passa por escassez hídrica em determinadas bacias, a paralisação da UHE Belo Monte poderia resultar em risco à segurança energética do Brasil, afetando as condições de vida dos brasileiros.

Adicionalmente, destacam-se as possíveis incertezas e inseguranças sobre o compromisso do Brasil em

respeitar os contratos firmados, sobretudo na área de infraestrutura de grande porte, devido à dimensão e à importância do projeto da UHE Belo Monte para o país.

69. *Relevante registrar que o MME estimou que a adoção do Hidrograma Provisório resultaria em um aumento de 1,7% na tarifa do consumidor final e afetaria o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, o que poderia comprometer a execução dos programas ambientais (peça 89, p. 6).*
70. *O MME também destacou a importância da UHE Belo Monte para o SIN, especialmente no atendimento da demanda horária. Isso se deve ao fato de que o período de chuvas na bacia do Xingu coincide com as altas temperaturas no país, permitindo que Belo Monte opere próximo à sua capacidade instalada de 11.233 MW durante períodos de alta carga. Mesmo em épocas de menor afluência, a operação coordenada das unidades geradoras disponíveis permite concentrar a geração nos horários de maior demanda, ajustando-se ao perfil de consumo.*
71. *Essa operação tem se tornado cada vez mais crucial à medida que a participação de fontes intermitentes, como solar e eólica, aumenta na matriz elétrica brasileira, com cerca de 90% da expansão da capacidade instalada de 2023 e 2024 vindo dessas fontes. Assim, a geração de Belo Monte é fundamental para lidar com a variabilidade da demanda horária, necessitando de otimização em sinergia com o planejamento de outras fontes renováveis no SIN (peça 89, p. 2).*

III.6. Análise da situação atual

72. *Segundo o Ibama, durante toda a vigência do termo de compromisso, o hidrograma praticado pela UHE Belo Monte foi o Hidrograma B, não havendo, no período, qualquer alteração nas vazões autorizadas. Acrescentou que a Norte Energia continuará aplicando o Hidrograma B no TVR da UHE Belo Monte, até que o Ibama conclua suas análises e emita uma manifestação sobre a questão, não havendo prazo definido para essa conclusão (peça 79, p. 3).*
73. *A celeridade na análise do licenciamento ambiental por parte do Ibama é de suma importância, especialmente em empreendimentos de grande porte e complexidade como a Usina Hidrelétrica Belo Monte. A demora na conclusão do processo de licenciamento pode ter consequências significativas tanto para as comunidades locais quanto para o setor elétrico. Para as comunidades da região, a lentidão na análise dificulta a implementação oportuna de ações mitigadoras e compensatórias, essenciais para minimizar os impactos socioambientais decorrentes da operação da usina.*
74. *Sobre esse ponto, em seus comentários ao relatório preliminar (peça 148, p. 3), o Ibama apresentou uma série de pareceres técnicos (incorporados ao exame técnico no tópico III.3) recentemente emitidos com objetivo de garantir o monitoramento efetivo das medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas.*
75. *No contexto do setor elétrico, a indefinição no licenciamento pode gerar instabilidade e impactos financeiros significativos. A incerteza quanto às condições operativas da usina pode levar a um descasamento entre as garantias físicas vigentes e as resultantes de eventuais alterações no hidrograma, exigindo a contratação de energia de reserva e gerando custos adicionais que são repassados aos consumidores. Além disso, a possibilidade de judicialização do Mercado de Curto Prazo (MCP) do setor elétrico brasileiro é uma preocupação real, com potenciais consequências financeiras para os agentes do setor.*
76. *A definição célere e clara por parte do Ibama em relação ao licenciamento ambiental da UHE Belo Monte, especialmente quanto ao hidrograma a ser utilizado de forma perene pela usina, é crucial para o planejamento estratégico do setor elétrico brasileiro. A falta de definição sobre o hidrograma e as condições operativas da usina pode dificultar a elaboração de*

projeções precisas de oferta e demanda de energia, impactando a segurança energética do país.

77. *Exemplo recente de instabilidade ocorreu em janeiro de 2025, quando, devido a chuvas intensas, a linha de transmissão de Belo Monte foi afetada, impossibilitando a geração de energia na casa principal do complexo por alguns dias. Isso resultou em uma vazão maior que o previsto para o TVR, considerando a autorização padrão do hidrograma de Belo Monte. Com o retorno da linha, a geração deveria voltar ao normal, o que diminuiria drasticamente a vazão no TVR.*
78. *Segundo o Ibama, a volta para a vazão inicialmente prevista afetaria a ictiofauna. Por isso, por meio do Ofício 44/2025/COHID/CGTEF/DILIC, a diretoria da autarquia determinou a manutenção da vazão no TVR até o final do período de defeso. No entanto, essa medida gerou preocupações no setor elétrico, pois a redução na geração de energia em Belo Monte obrigou o acionamento de usinas termelétricas, resultando em custos adicionais significativos para os consumidores, além de um incremento nas emissões de gases de efeito estufa.*
79. *Em seus comentários ao relatório preliminar (peça 148), o Ibama destacou que, ao contrário do alegado pela empresa NESA, não há evidências suficientes que comprovem prejuízo à geração de energia devido à manutenção da vazão praticada após o incidente, especialmente a partir de 17/2/2025. Para comprovar, apresentou um gráfico comparativo entre as vazões e geração de energia da UHE Belo Monte entre 22/1/2025 e 25/2/2025, no qual demonstra que “a geração manteve-se elevada e estável, com médias superiores a 9.000 MW médios [...] período é marcado por um incremento na média de geração, contrariando qualquer expectativa de queda” (peça 148, p. 4).*
80. *Sobre o fato de a justiça ter sido acionada para impedir a continuidade da decisão, o Ibama informou que a liminar anteriormente concedida foi revogada e o pedido de tutela de urgência apresentado pela Norte Energia S.A. foi indeferido. Dessa forma, os efeitos do Ofício 44/2025/COHID/CGTEF/DILIC foram mantidos integralmente até o término do período de piracema, em 15/3/2025. Segundo a autarquia, a decisão se baseou na ausência de comprovação de prejuízos energéticos concretos e na existência de um risco ambiental evidente (peça 148, p. 4).*
81. *Ainda em seus comentários, o Ibama concordou que a definição de um hidrograma, ou de um ciclo de hidrogramas, deve levar em conta tanto a necessidade de geração de energia quanto a preservação da qualidade ambiental. Por outro lado, o órgão ressaltou que um fator essencial na discussão sobre o hidrograma da UHE Belo Monte é o impacto das mudanças climáticas, uma vez que eventos extremos, como secas prolongadas ou chuvas intensas, afetam diretamente o regime hídrico da região. Esses fenômenos têm implicações tanto para a geração de energia quanto para os ecossistemas do rio Xingu.*
82. *Diante dessas variáveis, o Ibama afirmou que será necessário realizar revisões periódicas no hidrograma, ajustando a operação da usina para equilibrar a segurança energética e a sustentabilidade ambiental. Destaca-se a colocação do Ibama de que não é viável garantir a adoção de um hidrograma único e permanente para a usina, dada a dinâmica dos fatores climáticos e ambientais que influenciam diretamente sua operação (peça 148, p. 4).*
83. *Diante do exposto, conclui-se que, embora seja compreensível que a análise de casos complexos como o de Belo Monte demande tempo, é crucial que o Ibama adote medidas para agilizar o processo, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma eficiente e fundamentada, equilibrando as necessidades ambientais e energéticas do país. Para tanto, é necessário articular com os demais órgãos envolvidos no tema.*
84. *A necessidade de articulação com as demais pastas é inclusive diretriz de governança*



pública a ser observada pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nos termos do art. 4º, IV, do Decreto 9.203/2017:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

(...)

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

85. *Sobre a articulação com outros órgãos, diante da proposta inicial de recomendação apresentada na instrução preliminar, o Ibama assegurou já adotar práticas que favorecem o diálogo técnico com as instituições do setor elétrico, mas entende que a criação de um mecanismo permanente e formal de articulação institucional transcende as atribuições do licenciamento ambiental (peça 148, p. 4).*

86. *Assim, **propõe-se recomendar** ao Ibama que, em observância às diretrizes de governança pública (art. 4º, inciso IV, do Decreto 9.203/2017) e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, intensifique o diálogo técnico com os principais atores do setor elétrico, incluindo o Ministério de Minas e Energia (MME), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), de modo que os impactos potenciais das possíveis alterações propostas no hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte sobre a geração de energia, segurança energética e custos para os consumidores também sejam avaliados antes da tomada de decisão final a respeito do licenciamento ambiental do empreendimento.*

IV. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

87. *Em conformidade com o disposto no art. 14 da Resolução TCU 315/2020, o relatório preliminar da fiscalização, registrado na peça 141, foi encaminhado para análise e comentários dos gestores das unidades jurisdicionadas. O envio foi formalizado por meio dos Ofícios 18.008/2025-TCU/Seproc (peça 144) e 18.009/2025-TCU/Seproc (peça 146), assegurando o cumprimento das normas aplicáveis.*

88. *As manifestações das unidades jurisdicionadas foram recebidas e devidamente registradas. O Ibama apresentou seus comentários por meio do Ofício 1011/2025/GABIN (peça 148), enquanto o MME encaminhou suas observações por meio do Ofício 80/2025/AECI-MME (peça 149), acompanhado de documentos complementares (peças 150 a 152).*

89. *As contribuições recebidas foram analisadas e consideradas na formulação das propostas finais de deliberação, garantindo que as decisões do Tribunal de Contas da União reflitam as informações e argumentos apresentados pelas unidades jurisdicionadas.*

90. *Assim, considera-se que o processo foi conduzido em observância às disposições da Resolução 315/2020.*

V. EXAME DO PEDIDO DE INGRESSO DA NORTE ENERGIA COMO INTERESSADO

91. *Em requerimento formalizado à peça 155 dos autos, a Norte Energia S.A., concessionária responsável pela Usina Hidrelétrica Belo Monte, solicitou a este tribunal o ingresso no processo como parte interessada, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU).*

92. *A Norte Energia destacou que, em 17/2/2021, a, então, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) encaminhou à concessionária o Ofício 0016/2021-TCU/SeinfraElétrica (peça 7), contendo uma série de questionamentos relacionados*

à alteração do hidrograma. Em resposta, a empresa apresentou as informações solicitadas, conforme registrado nas peças 36 a 69 dos autos.

93. A empresa argumenta que o objeto do processo, que acompanha as ações relacionadas às mudanças no hidrograma praticado pela usina, possui impacto direto sobre suas operações, uma vez que o hidrograma determina a vazão mínima destinada ao TVR e, consequentemente, a vazão destinada à geração de energia elétrica. A concessionária destaca que qualquer alteração no hidrograma pode trazer implicações significativas para o SIN e para o equilíbrio econômico-financeiro do projeto.
94. Diante disso, a concessionária solicita o reconhecimento de seu interesse legítimo no processo e requer que todas as notificações futuras sejam direcionadas ao seu representante legal indicado na petição.
95. Para habilitação nos autos como interessado, o Requerente deve demonstrar, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo ou a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, conforme disposto no art. 146, §2º, do Regimento Interno do TCU, combinado com o art. 2º, §2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.
96. A jurisprudência do TCU reforça tal entendimento, sendo pacífica no sentido de que cabe ao interessado demonstrar a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio com a decisão do Tribunal (Acórdãos 88/2011, 161/2011, 257/2011, 1.944/2013, 292/2014, 1.881/2014, 1.343/2015, 186/2016, 1.251/2017, 1.667/2017, 1.955/2017 e 455/2019, todos do Plenário).
97. O processo no TCU, em geral, não possui natureza litigiosa. Não há partes com interesses em oposição, predominando em seu objeto a tutela do interesse público. Essas características também determinam os critérios para aceitação de terceiros nos autos.
98. Sobre o tema, o Voto condutor do Acórdão 88/2011-TCU-Plenário, relatoria do Ministro José Múcio, afirma que a legitimidade para intervir no processo deve estar vinculada à finalidade maior de resguardar o interesse público, e não apenas à proteção de interesses privados:
- A função primordial do TCU é o controle da legalidade dos atos da Administração Pública Federal. É indispensável, portanto, que a legitimidade do particular para intervir no processo e a defesa de algum direito subjetivo próprio seu tenham em subjacência a finalidade maior de resguardar as leis administrativas ou, em última análise, o interesse público. Do contrário, se no caso fala mais alto a proteção da pessoa privada, não há por que o TCU envolver-se.*
99. No presente caso, a Norte Energia justifica seu pedido de ingresso como parte interessada com base na possibilidade de que eventuais alterações no hidrograma praticado pela Concessionária interfiram na geração de energia da usina, trazendo consequências não só ao Sistema Interligado Nacional, mas também ao equilíbrio econômico-financeiro do projeto. Contudo, apesar dos impactos de possíveis alterações do hidrograma à operação da usina mencionados pelo requerente serem verdadeiros, não se identificou, na visão desta unidade técnica, que o pedido esteja subjacente à finalidade de resguardar leis administrativas ou o interesse público.
100. A fiscalização em curso busca apurar fatos relacionados às ações dos órgãos responsáveis pelas mudanças no hidrograma da UHE Belo Monte, com foco na legalidade e na eficiência das medidas adotadas, em atendimento ao interesse público. O objetivo do processo não é avaliar ou proteger interesses privados específicos, mas sim assegurar que as ações dos órgãos jurisdicionados estejam alinhadas às normas e diretrizes aplicáveis.

101. A jurisprudência do TCU também aponta para a excepcionalidade do ingresso de interessados em processos dessa natureza. Conforme destacado no Despacho de 8/3/2021 do Exmo. Ministro Jorge de Oliveira, no âmbito do TC 037.642/2019-7, o ingresso de interessados deve ocorrer de forma restritiva, considerando que o processo no TCU, via de regra, tem natureza objetiva e não possui partes com interesses em oposição. O foco da atuação do Tribunal deve ser a aferição da legalidade dos atos praticados pela Administração Pública, e não a proteção de interesses econômicos ou privados.
102. Além disso, a habilitação de múltiplos interessados em processos dessa natureza pode comprometer a razoável duração do processo, um valor constitucionalmente protegido. O Acórdão 292/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Weder de Oliveira, reforça que a habilitação de interessados deve ser examinada com reservas, especialmente em processos que envolvem múltiplos atores com interesses divergentes.
103. Por fim, em decisão do STF sobre o Mandado de Segurança 31.707 – Distrito Federal, o Ministro relator Roberto Barroso negou provimento a agravo visto que “a jurisprudência desta Corte [o STF] é pacífica no sentido de que, na auditoria promovida pelo Tribunal de Contas sobre órgãos públicos, o contraditório se forma entre os referidos órgãos e o TCU, não se admitindo a integração do feito por eventuais terceiros”.
104. Ou seja, a intervenção de particulares nos processos do TCU se dá exclusivamente como fenômeno derivado do direito de defesa, objetivando a preservação de situação jurídica já constituída, o que, aliás, tem lugar em qualquer processo, independentemente da natureza da jurisdição.
105. Diante do exposto, **propõe-se o indeferimento do pedido de ingresso** da Norte Energia como parte interessada no presente processo, considerando que, embora a empresa busque resguardar direito subjetivo próprio, não se identificou, na visão desta unidade técnica, que o pedido esteja vinculado à finalidade maior de resguardar as leis administrativas ou o interesse público. Ressalta-se, contudo, que a Norte Energia poderá apresentar documentos ou informações que contribuam para a análise do processo, conforme previsto no art. 146, §1º, do Regimento Interno do TCU.

VI. CONCLUSÃO

106. O presente Acompanhamento das ações relativas à alteração do hidrograma da UHE Belo Monte e suas consequências no Setor Elétrico Brasileiro teve por objetivo examinar as ações referentes às mudanças de vazão da Volta Grande do Xingu (VGX), em função das condicionantes ambientais envolvidas, e os consequentes impactos ao setor elétrico decorrentes de possíveis reduções na geração de energia elétrica pela Usina de Belo Monte.
107. A Usina Hidrelétrica Belo Monte, localizada no rio Xingu, no Estado do Pará, representa um dos empreendimentos mais significativos do setor elétrico brasileiro. Com uma capacidade instalada de 11.233 MW, Belo Monte é a maior hidrelétrica totalmente brasileira e desempenha um papel crucial na matriz energética nacional. Classificada como estruturante pelo Conselho Nacional de Política Energética, a usina possui capacidade de atender até 10% da demanda total de energia elétrica do país, fornecendo eletricidade a cerca de 60 milhões de consumidores residenciais.
108. Atualmente a UHE Belo Monte mantém seu funcionamento utilizando o Hidrograma B previsto no Hidrograma de Consenso como proposto no Estudo de Impacto Ambiental da usina, entretanto o Ibama, mediante estudos e análises fundamentados, pode promover alteração no hidrograma autorizado para a usina.
109. O chamado "Hidrograma de Consenso" foi proposto no Estudo de Impacto Ambiental

- (EIA) de 2009, sendo composto por dois hidrogramas de vazões mínimas A e B, a serem seguidos por seis anos após a sua operação completa, nos termos da Licença Prévia 342/2010.
110. No entanto, em agosto de 2019, o Ministério Público Federal (MPF) recomendou a retificação da Licença de Operação da UHE Belo Monte, com a substituição dos hidrogramas de consenso (A e B) por um capaz de garantir as funções ambientais e a sustentabilidade das condições de vida na VGX.
111. Também nesse ano, o Ibama constatou que já estavam ocorrendo impactos socioambientais de magnitude superior às previstas no EIA, mesmo com vazões mais elevadas do que as estabelecidas pelo Hidrograma e que não havia dados suficientes para determinar qual seria a vazão mínima necessária para não comprometer a biota aquática e a segurança alimentar das comunidades residentes no Trecho de Vazão Reduzida (TVR).
112. Assim, em dezembro de 2019, a área técnica do Ibama emitiu parecer técnico concluindo que é impraticável a implantação do Hidrograma A e que o Hidrograma B não possui dados no processo de licenciamento para garantir que não haveria piora drástica nas condições ambientais e de modo de vida na VGX no caso de sua implantação. Com isso, o Ibama concluiu que deveria ser adotado outro nível de vazões. Após diversas ações processuais, em fevereiro/2021, o Ibama e a NESA firmaram Termo de Compromisso que autorizou a operação da usina utilizando o Hidrograma B.
113. Órgãos do setor elétrico destacaram potenciais impactos para o setor elétrico no caso de alterações significativas nas vazões da UHE Belo Monte, como reduções significativas na geração total do Complexo Belo Monte, com possibilidade de severas consequências para a garantia do atendimento eletroenergético do SIN; maior uso dos reservatórios do sistema como um todo; geração termelétrica adicional para compensar a eventual redução da geração da UHE Belo Monte; ampliação do descasamento entre as garantias físicas vigentes e as garantias físicas resultantes da alteração do hidrograma; impactos no MRE, com consequências financeiras para os agentes do setor; e agravamento do problema de judicialização do Mercado de Curto Prazo do setor elétrico brasileiro.
114. A UHE Belo Monte tem papel fundamental na segurança energética do Brasil, especialmente em um cenário de crescente participação de fontes intermitentes, como solar e eólica, na matriz elétrica. A usina permite a estabilização da geração de energia durante períodos de alta carga. Contudo, a operação da usina não está isenta de desafios. Alterações no hidrograma inicialmente autorizado podem ser necessárias para atender aspectos ambientais da região do rio Xingu, o que poderá impactar na geração total da usina e, consequentemente, na operação do SIN, exigindo maior uso dos reservatórios do sistema e geração termelétrica adicional para compensar eventuais reduções.
115. O Ibama, responsável pelo licenciamento ambiental, tem a competência para revisar e alterar as licenças emitidas, desde que haja justificativa técnica e legal, conforme art. 2º da Lei 7.735/1989 combinado com o art. 2º da Portaria 92/2022 (Regimento Interno do Ibama). Essa revisão pode incluir a modificação de condições, prazos e outras especificações contidas na licença original.
116. O processo de licenciamento da UHE Belo Monte se destaca por sua complexidade e está sob análise de uma equipe especializada da autarquia. Por isso, a colaboração entre o MME, Ibama e outros órgãos é essencial para garantir que as operações da usina sejam conduzidas de maneira sustentável, atendendo tanto às necessidades energéticas quanto às exigências ambientais.
117. O Ibama tem conduzido o licenciamento dentro dos limites de suas competências legais,

enquanto o Ministério de Minas e Energia (MME) tem trabalhado para garantir que o Ibama esteja plenamente informado sobre a importância estratégica da UHE Belo Monte para o sistema elétrico nacional e sobre as possíveis implicações das mudanças no hidrograma autorizado. O diálogo entre as entidades responsáveis e a implementação de medidas de mitigação eficazes são fundamentais para assegurar que Belo Monte continue a desempenhar seu papel crucial na segurança energética do país, mantendo a atenção com os aspectos socioambientais do empreendimento.

118. Diante disso, **propõe-se recomendar ao Ibama** que, em observância às diretrizes de governança pública (art. 4º, inciso IV, do Decreto 9.203/2017) e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, intensifique o diálogo técnico com os principais atores do setor elétrico, incluindo o Ministério de Minas e Energia (MME), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), de modo que os impactos potenciais das possíveis alterações propostas no hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte sobre a geração de energia, segurança energética e custos para os consumidores também sejam avaliados antes da tomada de decisão final a respeito do licenciamento ambiental do empreendimento.
119. A Norte Energia S.A. apresentou **pedido de ingresso como parte interessada** no presente processo, fundamentando sua solicitação no impacto direto que eventuais alterações no hidrograma da UHE Belo Monte podem ter sobre suas operações, a geração de energia e o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento. Contudo, considerando que o processo no TCU possui natureza objetiva, voltada à tutela do interesse público e à fiscalização da legalidade dos atos da Administração Pública, e que a jurisprudência do Tribunal aponta para a excepcionalidade do ingresso de interessados em processos dessa natureza, **propõe-se o indeferimento do pedido**. Ressalta-se que, embora o ingresso como parte interessada não seja cabível, a Norte Energia poderá apresentar documentos ou informações que contribuam para a análise do processo, conforme previsto no art. 146, §1º, do Regimento Interno do TCU.
120. Ademais, entende-se oportuno, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar, em novo processo, a recomendação exarada.

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

121. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- a) **recomendar ao Ibama** que, em observância às diretrizes de governança pública (art. 4º, inciso IV, do Decreto 9.203/2017) e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, intensifique o diálogo técnico com os principais atores do setor elétrico, incluindo o Ministério de Minas e Energia (MME), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), de modo que os impactos potenciais das possíveis alterações propostas no hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte sobre a geração de energia, segurança energética e custos para os consumidores também sejam avaliados antes da tomada de decisão final a respeito do licenciamento ambiental do empreendimento;
- b) **indeferir o pedido de ingresso como parte interessada** formulado pela Norte Energia S.A. (peça 155), em razão de não ter sido comprovada razão legítima para intervir ou possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio que tenha subjacente a finalidade maior de resguardar o interesse público, nos termos do artigo 146 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008, e da jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 88/2011, 292/2014 e 2.586/2018, todos do Plenário.



c) fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar, em novo processo, a recomendação exarada;

d) após a adoção das providências determinadas e a efetivação das competentes comunicações, arquivar os autos com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento a respeito das ações dos órgãos responsáveis pelos trâmites referentes às mudanças do hidrograma da Usina Hidrelétrica (UHE) Belo Monte, respectivo à vazão do Trecho de Vazão Reduzida (TVR) na Volta Grande do Xingu (VGX), em especial do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Ministério de Minas e Energia (MME), e suas consequências no Setor Elétrico Brasileiro.

I – Escopo e oportunidade da fiscalização

2. O objetivo da fiscalização foi a necessidade de se avaliar os potenciais impactos na segurança energética e nas tarifas de energia elétrica em virtude das reduções na vazão de operação autorizadas pelo Ibama.
3. Haja vista a criticidade do montante de energia gerada pela usina ao Sistema Integrado Nacional (SIN), a fiscalização visou, essencialmente, verificar a motivação das recentes decisões relacionadas à limitação de vazões, bem como mapear eventuais entraves à articulação entre os órgãos do setor elétrico e os ambientais. Pretendeu-se, ainda, contribuir com os órgãos governamentais objetivando os impactos ao meio ambiente, em contraponto ao potencial aumento nas tarifas de energia e à segurança no suprimento de energia elétrica.

II – Histórico e problemática

4. De sorte a situar a problemática discutida, o hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte teve início com a emissão da Licença Prévia 342/2010, que estabeleceu como condicionante a adoção do chamado “Hidrograma de Consenso”, composto por dois regimes de vazão mínima: Hidrograma A e Hidrograma B. A solução foi engendrada tendo em vista a necessidade de se melhor estudar o real impacto ao meio ambiente em face das maiores ou menores vazões de operação da usina.
5. Esses dois regimes foram concebidos para serem alternados anualmente durante os seis primeiros anos de operação de Belo Monte, de forma a equilibrar a geração de energia com a preservação ambiental no Trecho de Vazão Reduzida (TVR) da Volta Grande do Xingu. A alternância começaria após a conclusão da operação completa da usina, o que ocorreu em novembro de 2019.
6. O Hidrograma A – com vazões mínimas mais baixas – favorece a geração de energia, mas apresenta menor proteção ambiental. O Hidrograma B, de vazões mais elevadas (especialmente nos meses de maior afluência, de março a julho), é mais conservador do ponto de vista ambiental. Ambos foram concebidos como parte de um compromisso entre os órgãos ambientais e o setor elétrico, visando

mitigar os impactos socioambientais sem comprometer a viabilidade econômica do empreendimento.

7. Em dezembro de 2019, contudo, o órgão ambiental emitiu o Parecer Técnico 133/2019, concluindo que a opção de menor vazão, com maior produção energética, seria impraticável e que mesmo o Hidrograma B carecia de dados suficientes para garantir que não haveria degradação ambiental significativa na Volta Grande do Xingu. Essa conclusão foi baseada em estudos de monitoramento que indicavam impactos superiores aos previstos no Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Entre os efeitos observados estavam a redução da ictiofauna, os prejuízos à pesca artesanal e as alterações na qualidade ambiental do TVR. Diante disso, o Ibama, cautelarmente – sem ainda a licença de operação –, decidiu suspender a alternância entre os hidrogramas e passou a aplicar um Hidrograma Provisório, com vazões de operação ainda mais altas.
8. A questão estudada é que a adoção do Hidrograma Provisório teve impactos potenciais diretos no setor elétrico, especialmente na geração da UHE Belo Monte. A redução da vazão disponível para geração pode levar a um aumento do despacho de usinas termelétricas, à diminuição da energia armazenada nos reservatórios e à elevação dos custos operacionais. Questiona-se, inclusive, riscos à estabilidade regulatória e à segurança energética.
9. Em fevereiro de 2021, o Ibama e a Norte Energia S.A. firmaram termo de compromisso que autorizava a operação da usina utilizando o Hidrograma B, “*mediante a execução de medidas adicionais de mitigação e compensação de impactos do empreendimento para o TVR, observado o período de teste prévio à alternância do hidrograma de que trata o item 2.16 da Licença de Operação (LO 1.317/2015)*”.
10. O prazo de vigência do termo de compromisso foi de três anos e se encerrou em fevereiro de 2024. Diligência realizada pela unidade técnica, porém, indicou que se continua aplicando o Hidrograma B até que se concluam os estudos ambientais definitivos. Quanto a isso, o pedido de renovação da Licença de Operação 1.317/2015 foi protocolado em 16 de julho de 2021, e está em análise, sem prazo definido para conclusão. O documento é visto como uma oportunidade para revisar as condicionantes ambientais, incluindo a definição do hidrograma definitivo.

III – Impactos socioambientais e atuação do IBAMA

11. Desde os primeiros anos de operação da UHE Belo Monte, o Ibama passou a observar impactos socioambientais no Trecho de Vazão Reduzida (TVR) da Volta Grande do Xingu que extrapolavam as previsões do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Mesmo com vazões superiores às previstas no Hidrograma de Consenso, já se verificavam alterações significativas na ictiofauna, como redução na abundância, na riqueza e no tamanho corporal das espécies, além de prejuízos à atividade pesqueira. Esses efeitos foram registrados em relatórios de monitoramento dos anos de 2017 e 2018 e confirmados por vistorias técnicas e relatos das comunidades locais.
12. Em dezembro de 2019, o Ibama elaborou o Parecer Técnico 133/2019, que concluiu pela impraticabilidade do Hidrograma A e pela insuficiência de dados para garantir a segurança ambiental com o Hidrograma B. Como medida de

precaução, consoante já dito, o órgão decidiu aplicar um Hidrograma Provisório, com vazões ainda mais elevadas, e exigiu da concessionária Norte Energia S.A. a apresentação de estudos complementares e relatórios mensais sobre os efeitos das medidas de mitigação e compensação. Esses estudos deveriam ser entregues até 31 de dezembro de 2021, mas a análise técnica se estendeu devido à complexidade da matéria.

13. Apesar da adoção pontual de vazões superiores em situações excepcionais – como no episódio de chuvas intensas em janeiro de 2025 –, o Ibama confirmou, por meio de diligência, que durante toda a vigência do termo de compromisso manteve o Hidrograma B como referência operacional.
14. Em última informação processual, consta que o pedido de renovação da Licença de Operação 1.317/2015 segue em análise técnica no Ibama. A autarquia informou que essa renovação é uma oportunidade para revisar condicionantes sensíveis, como o hidrograma, o reassentamento de famílias ribeirinhas e os projetos de compensação para pescadores. Não há prazo definido para a conclusão.

III – Impactos ao setor elétrico e ações do MME

15. A UHE Belo Monte é considerada estruturante para o Sistema Interligado Nacional (SIN), com capacidade instalada de 11.233 MW e potencial para atender até 10% da demanda nacional. A operação da usina é especialmente relevante nos períodos de alta carga, coincidindo com o regime de chuvas na bacia do Xingu. A geração da usina também é considerada essencial para compensar a intermitência de fontes renováveis como solar e eólica, que têm crescido na matriz elétrica brasileira.
16. Conforme situou a unidade instrutiva, as diligências empreendidas nos autos revelaram que a indefinição sobre o hidrograma definitivo tem gerado impactos operacionais e financeiros expressivos. A adoção de vazões superiores às previstas no Hidrograma de Consenso acarretou impactos a consumidores e agentes do setor, dentre os quais:
 - à redução da geração hidrelétrica;
 - ao aumento do despacho térmico (com impactos ambientais decorrentes);
 - ao maior uso dos reservatórios; e
 - a custos adicionais ao sistema.
17. A Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) deu conta de que, em um único mês (janeiro de 2021), o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) estimou um reflexo financeiro de R\$ 771 milhões devido à aplicação do Hidrograma Provisório. Em julho do mesmo ano, o impacto foi de R\$ 88 milhões. A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) também calculou perdas de receita para o concessionário de R\$ 27,1 milhões, bem como prejuízos ao Mecanismo de Realocação de Energia (MRE) de R\$ 379,2 milhões, além de encargos operacionais como geração por segurança energética (R\$ 964,6 milhões), deslocamento hidráulico (R\$ 19,3 milhões) e descolamento entre o Custo Marginal de Operação (CMO) e o Preço de Liquidação de Diferenças (PLD) de R\$ 5,5 milhões.

18. Todos esses custos impactarão o valor da energia tarifada no mercado regulado. Caso o Hidrograma Provisório seja mantido de forma permanente, o impacto tarifário para os consumidores pode chegar a até 1,7% de aumento nas contas de energia elétrica. Esse valor considera a redução da garantia física da usina (em média 39,2% entre fevereiro e junho) e a necessidade de contratação de energia de reserva para compensar a menor geração.

19. Se condensados em uma tabela, pode-se assim resumir:

Tabela 1: impactos financeiros ao setor elétrico

Categoria	Valor (R\$ milhões)	Período
Perda de receita do concessionário (TEO)	27,1	jan-fev/2021
Impacto no MRE	379,2	jan-fev/2021
Geração por segurança energética	964,6	fev/2021 a fev/2024
Deslocamento hidráulico	19,3	fev/2021 a fev/2024
Descolamento entre CMO e PLD	5,5	fev/2021 a fev/2024
Estimativa ONS (jan/2021)	771	jan/21
Estimativa ONS (jul/2021)	88	jul/21
Estimativa de aumento tarifário (MME)	até 1,7%	projeção futura

20. Além dos impactos financeiros, os órgãos do setor elétrico acusam preocupações com a segurança jurídica e o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento. A instabilidade regulatória poderia gerar pedidos de revisão contratual junto à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e comprometer a execução dos programas ambientais.

21. O MME relatou ter buscado sensibilizar o Ibama sobre esses riscos e reforçado a importância de decisões técnicas articuladas entre os setores ambiental e energético. Também se defendeu que a definição do hidrograma definitivo leve em conta não apenas os aspectos ambientais, mas também os efeitos sistêmicos sobre o SIN e os consumidores.

IV – Análise e conclusão

22. O assunto levantado nos presentes autos é um problema clássico dilema do setor elétrico, especialmente quando envolve geração de energia a partir de fontes hídricas: equilibrar questões afetas à máxima geração energética, modicidade tarifária, continuidade e eficiência do sistema, com os significativos impactos de emissão de carbono, alagamento de grandes áreas florestais, alteração de ecossistemas aquáticos, fragmentação de habitats, mudanças microclimáticas, dentre outros condicionantes ambientais. Essa discussão, no caso de Belo Monte, tem origem desde o início do empreendimento: construir uma usina com ou sem reservatório. Atualmente, dos 11.233 MW instalados, geram-se “apenas” 4.571 MW médios, porque se trata de uma geração à fio d’água⁴.

⁴ <https://www.norteenergiasa.com.br/noticias/belo-monte-gerou-em-2023-energia-renovavel-suficiente-para-abastecer-todas-as-residencias-do-norte-nordeste-e-centro-oeste-do-pais-1189>, em 14/8/2025.



23. O assunto trazido no presente processo, nessa linha, não se refere a ilegalidades que possam atrair um controle objetivo desta Corte capaz de gerar determinações corretivas. Nada impede, contudo, que se enderecem recomendações, como sugere a AudElétrica.
24. Foi bem situado que a demora na definição do hidrograma definitivo tem gerado preocupações tanto para as comunidades locais quanto para o setor elétrico. Para as populações ribeirinhas e indígenas, a indefinição dificulta a implementação de medidas compensatórias e de mitigação dos impactos socioambientais. Para o setor elétrico, a ausência de uma decisão clara compromete o planejamento energético, podendo gerar instabilidade regulatória e financeira. Quanto a esse último, o efeito se espalha em toda a economia e em demais políticas públicas, com aumento das contas de energia estimado em 1,7%.
25. Nesse prisma, resta anuir à proposta da unidade em recomendar ao Ibama que, em observância às diretrizes de governança pública (art. 4º, inciso IV, do Decreto 9.203/2017) e com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, intensifique o diálogo técnico com os principais atores do setor elétrico, incluindo o Ministério de Minas e Energia (MME), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), de modo que os impactos potenciais das possíveis alterações propostas no hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte sobre a geração de energia, a segurança energética e os custos para os consumidores também sejam avaliados antes da tomada de decisão final a respeito do licenciamento ambiental do empreendimento.
26. Acrescento, unicamente, que convém encaminhar as informações relevantes colacionadas nos presentes autos aos tomadores de decisão no Poder Legislativo, por meio de informações às comissões temáticas do Congresso Nacional. Também existe a oportunidade para que, em Centro de Governo, a Casa Civil da Presidência da República promova a necessária articulação de suas pastas governamentais e, eventualmente, faça as priorizações próprias que lhe cabem, cientes das informações ora encaminhadas.

V – Outras medidas processuais

27. A Norte Energia S.A. solicitou ingresso como parte interessada. Quanto a tal pleito, acolho a proposta da unidade técnica. Entendo que o acompanhamento em curso possui natureza objetiva e visa exclusivamente à tutela do interesse público. O foco da fiscalização é verificar a situação e a eficiência das ações dos órgãos públicos envolvidos na definição do hidrograma da UHE Belo Monte, não possuindo o condão de gerar decisão para a qual o requerente sucumba. Não há risco de lesão a direito subjetivo próprio que motive o acolhimento do pedido. Julgo, então, por indeferir o requerimento.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

BENJAMIN ZYMLER



Relator

ACÓRDÃO Nº 1916/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.059/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Câmara de Comercialização de Energia Elétrica; Empresa de Pesquisa Energética; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: Rafaella dos Santos Cunha Almeida (149703/OAB-RJ), Guilherme Antonio Brito Gonçalves Barbosa (45197/OAB-DF) e outros, representando Norte Energia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento a respeito das ações dos órgãos responsáveis pelos trâmites referentes às mudanças do hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte, respectivo à vazão do Trecho de Vazão Reduzida na Volta Grande do Xingu, em especial do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Ministério de Minas e Energia (MME), e suas consequências no Setor Elétrico Brasileiro,

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

9.1. recomendar ao Ibama que, em observância às diretrizes de governança pública (art. 4º, inciso IV, do Decreto 9.203/2017) e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, intensifique o diálogo técnico com os principais atores do setor elétrico, incluindo o Ministério de Minas e Energia (MME), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), de modo que os impactos potenciais das possíveis alterações propostas no hidrograma da Usina Hidrelétrica Belo Monte sobre a geração de energia, a segurança energética e os custos para os consumidores também sejam avaliados antes da tomada de decisão final a respeito do licenciamento ambiental do empreendimento;

9.2. indeferir o pedido de ingresso como parte interessada formulado pela Norte Energia S.A. (peça 155), em razão de não ter sido comprovada razão legítima para intervir ou possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio que tenha subjacente a finalidade maior de resguardar o interesse público, nos termos do art. 146 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008, e da jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 88/2011, 292/2014 e 2.586/2018, todos do Plenário;

9.3. encaminhar cópia da presente decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.3.1. à Casa Civil da Presidência de República, às Comissões de Minas e Energia e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente do Senado Federal, informando que se projeta um aumento de aproximadamente 1,7% nas tarifas de energia elétrica, advindo dos custos adicionais ao setor elétrico brasileiro decorrentes da permanência do Hidrograma Provisório das vazões que alimentam a Usina Hidrelétrica Belo Monte, segundo cálculos da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS); e

9.3.2. ao Ministério de Minas e Energia, ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima



(MMA).

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1916-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 020.736/2022-3

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Entidade: Caixa Econômica Federal

Recorrente: Eric do Nascimento Fernandes (388.257.178-06)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM CONTRATAÇÃO DE CARTÃO DE CRÉDITO. CHEQUES PAGOS E CONTESTADOS POR CLIENTES. ATIVAÇÃO IRREGULAR DE DISPOSITIVOS PARA MOVIMENTAÇÃO DE CONTAS VIA INTERNET BANKING. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO IMPUGNADA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcreve-se abaixo, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), inserta à peça 217:

“INTRODUÇÃO



1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 200) interposto por Eric do Nascimento Fernandes, à época dos fatos gestor de recursos na Caixa Econômica Federal (Caixa), contra o Acórdão 1.477/2024-Plenário (peça 184).

1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão objurgada:

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

9.1. considerar revéis os responsáveis Eric do Nascimento Fernandes, Adriano Balbino Santos, Barbara Raquel Perez, Nelson Bahia da Silva, Renan dos Santos da Silva, Antonio Julio Ferreira, Marcio de Souza Coelho, Cristiane Gil da Silva e os espólios de Clovis Francisco Moreira Souza e Michele Gomes da Silva, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Danilo dos Santos Oliveira e Mohamed Faraj Abdallah;

9.3. excluir da relação processual Adriano Balbino Santos, Barbara Raquel Perez, Nelson Bahia da Silva, Renan dos Santos da Silva, Antonio Julio Ferreira, Marcio de Souza Coelho, Cristiane Gil da Silva, Danilo dos Santos Oliveira e Mohamed Faraj Abdallah e os espólios de Clovis Francisco Moreira Souza e Michele Gomes da Silva;

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
24/10/2019	1.496,71	Débito
4/11/2019	10.700,00	Débito
4/11/2019	35.894,33	Débito
5/11/2019	8.151,05	Débito
7/11/2019	52.170,00	Débito
7/11/2019	21.050,07	Débito
8/11/2019	18.472,50	Débito
8/11/2019	232,87	Débito
11/11/2019	8.950,00	Débito
18/11/2019	9.819,94	Débito
19/11/2019	3.799,16	Débito
21/11/2019	9.620,00	Débito
28/11/2019	324,39	Débito
3/12/2019	18.000,00	Débito
3/12/2019	3.792,21	Débito
12/12/2019	3.792,21	Débito
23/12/2019	50,00	Débito
7/1/2020	18.233,04	Débito



8/1/2020	19.893,63	Débito
4/3/2020	10.250,00	Débito
10/3/2020	2.100,00	Débito
29/5/2020	6.769,59	Débito
29/5/2020	12.713,16	Débito
29/5/2020	12.713,19	Débito
29/5/2020	16.651,56	Débito
29/5/2020	18.709,95	Débito
29/5/2020	20.040,85	Débito
30/6/2020	2.780,06	Débito
30/6/2020	12.986,33	Débito
30/6/2020	3.087,55	Débito
30/6/2020	7.437,50	Débito
30/6/2020	31.351,02	Débito
30/6/2020	12.688,29	Débito
30/6/2020	25.097,36	Débito
30/6/2020	25.335,32	Débito
31/7/2020	1.067,72	Débito
31/7/2020	1.182,78	Débito
31/7/2020	21.702,79	Débito
23/7/2020	33.844,37	Débito
24/7/2020	19.555,00	Débito
24/7/2020	22.405,00	Débito
24/7/2020	38.381,73	Débito
24/7/2020	23.879,80	Débito
27/7/2020	9.000,00	Débito
27/7/2020	29.632,70	Débito
27/7/2020	11.350,00	Débito
27/7/2020	16.050,00	Débito
28/7/2020	11.399,97	Débito
28/7/2020	14.348,00	Débito
28/7/2020	18.922,00	Débito
29/7/2020	9.886,50	Débito
29/7/2020	19.990,75	Débito
29/7/2020	4.950,00	Débito
30/7/2020	10.477,79	Débito
30/7/2020	32.992,05	Débito
31/7/2020	4.997,50	Débito
3/8/2020	3.990,00	Débito
3/8/2020	9.500,00	Débito
3/8/2020	9.550,00	Débito

4/8/2020	30.600,00	Débito
4/8/2020	26.368,35	Débito
4/8/2020	4.800,00	Débito
4/8/2020	4.859,80	Débito
5/8/2020	10.000,00	Débito
6/8/2020	9.820,00	Débito
7/8/2020	43.395,88	Débito
11/8/2020	7.899,99	Débito
11/8/2020	3.000,00	Débito
11/8/2020	3.000,00	Débito
13/8/2020	4.800,00	Débito
13/8/2020	8.499,99	Débito
13/8/2020	20.373,60	Débito
14/8/2020	16.470,00	Débito
14/8/2020	14.992,10	Débito
17/8/2020	31.094,65	Débito
17/8/2020	12.250,00	Crédito
17/8/2020	6.980,00	Débito
19/8/2020	10.648,49	Débito
21/8/2020	38.597,00	Débito
21/8/2020	11.685,00	Débito
24/8/2020	14.914,68	Débito
26/8/2020	36.878,73	Débito
27/8/2020	19.978,00	Débito
28/8/2020	9.095,00	Débito
2/9/2020	9.995,00	Débito
3/9/2020	998,00	Débito
4/9/2020	38.596,00	Débito
10/9/2020	11.459,89	Débito
10/9/2020	11.459,89	Crédito
10/9/2020	9.600,00	Débito
22/9/2020	4.999,99	Débito
23/10/2020	18.987,80	Débito
17/3/2021	7.999,99	Débito
17/3/2021	2.500,00	Débito

9.5. aplicar ao responsável Eric do Nascimento Fernandes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 160.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



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

9.7. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. considerar graves as condutas praticadas pelo Sr. Eric do Nascimento Fernandes, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.9. inhabilitar o Sr. Eric do Nascimento Fernandes, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea 'i', e 270 do Regimento Interno do TCU;

9.10. enviar cópia do presente acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando que a deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.9. enviar cópia do presente acórdão à Caixa Econômica Federal e aos responsáveis, cientificando-os de 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.

HISTÓRICO

2. Preambularmente, faz-se breve memorial dos fatos restrito aos de interesse para o exame do recurso.

3. A Caixa instaurou esta tomada de contas especial ante a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico resultante em dano ao Erário, conforme apuração de irregularidades consistentes fraude em contratações de cartões de crédito, pagamentos de cheques contestados pelos clientes e ativação irregular de dispositivos para movimentação de contas bancárias.

4. O tomador de contas concluiu que o prejuízo ao Erário se constituiu em R\$ 1.346.561,26 e imputou a sua causação a Eric do Nascimento Fernandes, na condição de gestor dos recursos (peça 83). No mesmo sentido, o relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União (peça 87) e o certificado de auditoria e o parecer do seu dirigente (peças 88-89), cujo conhecimento foi dado ao ministro responsável pela área (peça 90).

5. Regularmente citado, o responsável silenciou, razão por que, caracterizada a sua revelia, deu-se prosseguimento ao processo, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

6. À luz da Resolução 344/2022, este Tribunal entendeu que não tiveram lugar as prescrições das pretensões do Estado-persecutor ao ressarcimento do Erário e à punição da responsável previstas na Lei 9.873/1999.

7. Quanto ao mérito das contas do mencionado responsável, examinados os pareceres emanados no processo, a Corte adotou como suas razões de decidir a manifestação especializada da Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), endossada pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), no sentido de julgar irregulares as suas contas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei,



condenando-o ao pagamento do débito, conforme discriminado no relatório, e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. A Corte também agasalhou as considerações infratranscritas tecidas pelo Ministro-Relator destas contas à peça 185:

‘5. A partir de apuração de fraude na contratação de cartão de crédito, foram analisadas outras operações efetuadas pelo então empregado da Caixa Eric do Nascimento Fernandes, identificando-se diversas irregularidades, como fraude documental para abertura de contas e liberação de cheque especial; utilização da prerrogativa de ter acesso aos sistemas internos do banco para realizar volume expressivo de consultas em contas de clientes, inclusive de outros estados, sem justificativa razoável, que posteriormente vieram a apresentar cartões de crédito contestados; pagamento de cheques indevidos; ativação de dispositivos de contas de 54 clientes de outras agências, sem as assinaturas dos titulares. Esses fatos geraram prejuízos financeiros e de imagem para o banco.

6. Diante da revelia do ex-empregado da Caixa e tendo em vista a inexistência de elementos que possam efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, cabe o julgamento pela irregularidade das contas. [...]

11. Adicionalmente, tendo em vista as circunstâncias e a comprovação de prejuízos financeiros e de imagem para o banco, reputo graves as infrações cometidas. Por consequência, julgo adequada a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e em consonância com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 2.062/2022, Rel. Min. Substituto Augusto Sherman; 542/2022, Rel. Min. Substituto Weder de Oliveira; 2.138/2021, Rel. Min. Jorge Oliveira; 223/2020, Rel. Min. Vital do Rêgo; 3.070/2019, Rel. Min. Bruno Dantas; e 2.307/2015, Rel. Min. Benjamim Zymler, todos do Plenário).’

9. Daí as deliberações consignadas nos subitens 9.4, 9.5, 9.6, 9.8 e 9.9. da decisão reproduzida no subitem 1.1 desta instrução.

10. Diante disso, vem o responsável interpor o recurso ora examinado.

ADMISSIBILIDADE

11. Perfilha-se o exame de admissibilidade juntado à peça 205, acolhido pelo relator do recurso, Ministro Benjamin Zymler (peça 208), em que se propõe conhecer do recurso e suspender o efeito dos subitens 9.4, 9.5, 9.6, 9.8 e 9.9 da decisão combatida.

MÉRITO

12. Delimitação

12.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial, é de perquirir se, tal como alegado:

a) em razão do curso de ações judiciais cíveis cujo objeto se confunde com o deste processo de controle administrativo, cumpre declarar nula a decisão combatida e arquivar o processo ou suspender o julgamento do mérito até que sobrevenham decisões judiciais nas ações mencionadas (nesta instrução, item 13);

b) o ora recorrente não pôde identificar a fraude em contratação de cartões de crédito objeto destas contas especiais porque ‘seguir[a] tão somente as orientações’ de seu superior hierárquico e, inexperiente na função que exercia na agência da Caixa, ‘acreditava que tudo estava regular’ (ibid., item 14);

c) os pagamentos de cheques contestados pelos clientes e a ativação irregular de dispositivos para movimentação de contas bancárias decorrem de ‘risco da atividade’ (ibid., item 15);

d) o recorrente não ‘obt[ive] enriquecimento ilícito’ (ibid., item 16).



13. Da não concretização, no caso concreto, de hipótese de exceção à regra da independência das instâncias judicial e administrativa

13.1. O recorrente sustenta a tese de que cumpre ‘suspender ou arquivar’ esta tomada de contas especial ante a existência de ações judiciais em curso de mesmo objeto destas contas.

13.2. Parafraseia-se a sustentação, exarada à peça 200, p. 1-2.

13.3. Em 16/11/2021, anteriormente ao ‘início d[esta] Tomada de Contas’, teria o recorrente promovido reclamação trabalhista contra a Caixa perante a 5ª Vara do Trabalho da Comarca de São Paulo, autuada como processo 1001774-65.2021.5.02.0605, em que pugnaria pela nulidade da sua demissão por justa causa e a sua ‘isen[ção] quanto ao apontamento de responsabilidade civil, cujo débito está sendo cobrado através da presente Tomada de Contas’.

13.4. Uma vez declarada a nulidade do processo de apuração, estaria ele ‘isento do pagamento dos valores cobrados nesta Tomada de Contas’.

13.5. Aplicar-se-ia ao caso o art. 313, inciso V, alínea ‘a’, do Código de Processo Civil brasileiro (CPC), visto que ‘[se] espera[...] nos autos da Reclamação Trabalhista que seja declarado a isenção quanto ao apontamento de responsabilidade civil [do ora recorrente]’, de modo a ‘afasta[r] o apontamento de que [...] tenha [ele] causado qualquer dano ao erário de forma dolosa e/ou agido com improbidade’.

13.6. Também justificaria a suspensão destas contas o fato de que está em curso ação de improbidade administrativa promovida pela Caixa perante a 4ª Vara Federal Cível de São Paulo – Seção Judiciária de São Paulo – 1ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo – 3ª Região, autuada como processo 5014319-27.2022.4.03.6100, em que se estaria a ‘discuti[r] a legalidade da cobrança, podendo a mesma ser declarada ilegal e/ou improcedente [...]’.

Análise

13.7. A alegação não merece prosperar.

13.8. O Tribunal possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União.

13.9. Portanto, em regra, não cabe falar em litispendência entre processo desta Corte e outros que versem sobre objeto e matéria idênticos no âmbito do Poder Judiciário (Acórdãos 1.487/2017-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3.535/2015-2ª Câmara, relator ministro Augusto Nardes; e 680/2015-Plenário, relator ministro-substituto André de Carvalho).

13.10. Em alguns casos específicos é que tal não se dá.

13.11. É mandatória a observância pela Administração Pública Direta e Indireta – portanto, também pelo Tribunal – de súmulas com efeito vinculante aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como estatuído no art. 103-A da Constituição da República.

13.12. Vale notar que se aplica somente ao Poder Judiciário o vínculo a decisões proferidas por aquela Corte em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida e de decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em recursos repetitivos, por força do art. 927 do Código de Processo Civil brasileiro.

13.13. O Tribunal tem observado as decisões do STF com repercussão geral reconhecida, nada obstante a inexistência dessa obrigatoriedade. Tal conduta é consentânea com o princípio da eficiência informador da Administração Pública e com o princípio da economia processual, pois, se não o fizesse, suas decisões contrárias ao entendimento firmado no STF acerca de temas a que tenha aquela Corte reconhecido repercussão geral seriam amiúde revertidas mediante a

interposição do mandado de segurança previsto no art. 102, inciso I, alínea 'd', da Constituição da República.

13.14. *Outra exceção ao princípio da independência das instâncias se dá com a prolação de sentença em processo judicial penal mediante a qual se conclua pela não ocorrência material do fato ou pela negativa de sua autoria. Nessa hipótese, por força do art. 935 do Código Civil brasileiro (CC), é vedada a propositura ou a continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, consoante entendimento pacífico no STF exarado nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF.*

13.15. *Essa última exceção decorre do maior grau de exigência de padrões probatórios no processo penal, informado pelo princípio da verdade material. No processo penal, por exemplo, exige-se o esgotamento das possibilidades investigativas mesmo sem controvérsia entre as partes e o juiz pode determinar provas de ofício e antecipar diligências, valendo-se de meios como perícias e interceptações.*

13.16. *Assim, consoante entendimento consagrado na doutrina e na jurisprudência do STF, ressalvada a hipótese da ocorrência de sentença penal absolutória que comprove a inexistência material do fato ou que o acusado não foi seu autor, as instâncias penal, civil e administrativa são autônomas.*

13.17. *A alegada situação fática não se subsume à hipótese descrita no parágrafo anterior, visto que as decisões judiciais sobrevindas nas ações referidas pelo recorrente serão proferidas por juízo cível, informado pela verdade formal e, por isso, restrito às provas produzidas pelas partes.*

13.18. *Conclui-se que descabe declarar nula a decisão combatida e arquivar este processo de controle administrativo ou suspender o julgamento do mérito das contas até que sobrevenham decisões judiciais nas ações civis referidas pelo recorrente.*

14. Dos elementos de convencimento de que o ora recorrente contribuiu para a abertura fraudulenta de contas bancárias

14.1. *O recorrente sustenta a tese de que não poderia identificar a fraude em abertura de contas bancárias na Caixa objeto deste procedimento de controle administrativo, 'seguí[a] tão somente as orientações' de seu superior hierárquico e, inexperiente na função que exercia na agência da Caixa, 'acreditava que tudo estava regular'.*

14.2. *Parafraseia-se a sustentação, exarada à peça 200, p. 2-5.*

14.3. *O ora recorrente não teria tido 'conhecimento e/ou ciência' de 'golpe fraudulento cometido por terceiros' e não poderia 'imagina[r] que alguns clientes estavam apresentando documentos fraudados' porque 'nada [...] [lhe] me pareceu irregular ou suspeito'.*

14.4. *Ele não seria 'perito' e 'dispo[ria] de pouco tempo para analisar a documentação apresentada pelo cliente' porque era 'orientado a agilizar os atendimentos, a fim de evitar a aglomeração de filas'.*

14.5. *A atuação de fraudadores e golpistas seria de muito difícil percepção diante da destreza dos falsários e da 'boa qualidade' dos documentos falsificados. Tivesse podido perceber a fraude perpetrada, 'não teria 'aberto as referidas contas e/ou feito análises de cartão de crédito e de limite em conta', considerando-se também que 'a devida implementação dos mesmos é decisão única e efetiva do gerente, como foi realizado a época'.*



14.6. O ora recorrente exerceria à época dos fatos ‘a função de Técnico Bancário’ e, por isso, teria de ‘acata[r] tão somente as [...] ordens’ de seu superior hierárquico, ‘empregado Davi Rocha de Andrade, [que] exerc[eria] a função de Gerente de Relacionamento PJ Pub Privado’.

14.7. O ‘Manual Normativo da CAIXA - RH 053 (Regulamento de Pessoal da CEF/norma interna)’ disporia que ‘o empregado Caixa deve seguir as orientações de seu superior hierárquico, sob pena de insubordinação’.

14.8. À época, ‘o Gerente Mário, da Agência Arthur Alvim/SP’ teria ‘indic[ado] ao empregado Davi Rocha de Andrade (gerente [de relacionamento]) um contador de nome ‘Junior’ e ‘inform[ado] [i] que o referido contador sempre indicava clientes Pessoa Física e Pessoa Jurídica para a agência e [ii] que nunca havia gerado problemas de inadimplência ou de fraude’. O mencionado contador teria ‘pass[ado] o contato de inúmeros clientes e os indica[do] ir na agência com anuência prévia do Sr. Gerente Davi Rocha de Andrade’ (sic).

14.9. Como haveria, à época, ‘uma ordem expressa para realizar a ‘abertura de conta’ e a ‘contratação de cartão de crédito’, ora recorrente, cumprindo-a, ‘recepcionava a documentação, efetuava as validações e a abertura das contas’ depois de avisado pelo ‘referido empregado (Gerente)’ de que ‘viria um cliente indicado pelo Contador Júnior’. Assim, os documentos apresentados por tais clientes seriam ‘repasad[os] ao empregado Davi (gerente)’ e este ‘falava [para o ora recorrente]’ que este ‘podia fazer a abertura de conta e fornecimento de cartão de crédito’. O ‘Gerente Davi’ haveria feito declaração no sentido do ora afirmado em depoimento prestado à ‘Comissão Apuradora (fls.1348, item 5.2.8.4.5)’.

14.10. O recorrente admite textualmente que, no cumprimento de ordens de seus superiores hierárquicos relativamente à aceitação de documentos na abertura de contas bancárias, ‘[t]alvez [lhe] tenha faltado precaução’ porque ‘tinha pouco tempo de agência, e acreditava que tudo estava regular’.

Análise

14.11. Não assiste razão ao recorrente.

14.12. Da leitura do trecho infratranscrito do relatório trazido à peça 53, p. 7-8, verifica-se que são de fácil percepção os indícios apontados (p. 8-9, subitem 5.2.8.2.2) de fraude em contratação de cartões de crédito:

‘- para o documento de identidade da cliente Cristiane Gil da Silva o SICOD — Sistema de Conferência Documental detectou 28% de divergência na análise documental,

- para a Carteira de Habilitação do cliente Danilo dos Santos Oliveira o SICOD emitiu a mensagem ‘Dados inválidos para CNH’;

- para o documento de identidade e FAA — Ficha de Abertura e Autógrafos do cliente Antonio Rodrigues foram identificadas divergências nas assinaturas apostas nesses documentos em relação à documentação acostada no SIGDA para abertura da conta 3289.013.27515-0, em 31/10/2017, cujo titular é o mesmo cliente;

- em consulta ao site da Polícia Civil do Estado de São Paulo (https://Awww.policiacivil.sp.gov.br/portal/faces/pages_home/servicos/consultaSituacaoRG), foi identificada incompatibilidade entre o número do RG e data de expedição para os documentos de identidade apresentados pelos clientes [...] e Cristiane Gil da Silva;

- os comprovantes de endereço apresentados pelos clientes Cristiane Gil da Silva e [...], relativos à conta de telefone da VIVO, possuem os mesmos valores de consumo, data de vencimento e imagem padrão de código de barras, além de exibirem desalinhamento dos valores e sobreposição de texto e linha, indicando que os referidos documentos foram adulterados;



- os comprovantes de endereço apresentados pelos clientes Antonio Rodrigues, Danilo dos Santos Oliveira e Michele Gomes da Silva possuem desalinhamento de números e mesmo padrão de código de barras, indicando que os referidos documentos foram adulterados.'

14.13. Diversamente do alegado, não é necessária expertise para detectar os indícios de fraude documental referidos, de maneira que resta evidenciado, senão o concurso do ora recorrente para a perpetração da fraude, a sua culpa por imprudência, sinônimo de não observância das precauções necessárias, textualmente admitida no instrumento de recurso (p. 4, item 16).

15. Dos indícios de conduta dolosa constituídos por pagamentos de cheques contestados pelos titulares das respectivas contas bancárias e por movimentação irregular de contas bancárias

15.1. O recorrente aduz a tese de que, 'quanto às demais operações apuradas, trata-se de risco da atividade', mas não a sustenta.

Análise

15.2. A adução da tese não dá azo à reforma da decisão combatida.

15.3. Como nos demais trechos do instrumento do recurso, a única ocorrência referida se constituiu na fraude detectada na contratação de cartões de crédito (cf. item 14 desta instrução), as 'demais operações apuradas' a que o recorrente se refere consistem nos pagamentos de cheques contestados pelos clientes e na ativação irregular de dispositivos para movimentação de contas bancárias.

15.4. O pagamento de cheques contestados pelos correntistas titulares das respectivas contas bancárias e a movimentação indevida de contas bancárias indubitavelmente decorrem de conduta dolosa, motivo por que a situação fática não atrai a incidência do instituto da responsabilidade civil objetiva de empresa contratada, sobre quem recai o ônus da impossibilidade de adimplir obrigações assumidas por motivos alheios à sua vontade em razão do fato de empreender atividade econômica que implica, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

15.5. Ademais disso, o impugnante não aduz argumentação lógica constitutiva de sustentação da tese aduzida. Quer dizer, não aduz arrazoado mediante o qual possa persuadir esta Corte de que as duas últimas ocorrências referidas no parágrafo precedente não se constituiriam em irregularidade por serem inerentes ao 'risco da atividade'.

15.6. Um instrumento de impugnação não pode restringir-se a aduções de teses e a remissões a documentos. É mister que constem, do teor do instrumento de recurso, as sustentações das teses nele aduzidas. Importa, aqui, considerar a lição de Plácido e Silva em sua obra Vocabulário Jurídico (28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1344):

'SUSTENTAÇÃO. De sustentar, do latim sustentatio (manutenção), na linguagem técnica do Direito Processual entende-se a soma de argumentos, ou de alegações expendidas em confirmação e reforço de ideias ou de proposições já afirmadas.

Assim, a sustentação importa em mostrar os fundamentos que asseguram a legitimidade e a procedência de uma decisão, ou de um requerimento, quando outrem a eles se opõe, impugnando-os.

Em matéria processual, a sustentação tanto se faz por escrito, como verbal.

A sustentação escrita resulta em razões ou em despacho justificado.

A sustentação oral é que se promove por oração pronunciada perante Tribunal, ou juiz a quem é dirigida.'

15.7. Trata-se de observar do princípio jurídico da dialeticidade. Com base nesse princípio, no julgamento do RO 00856-2007-013-03-00-0, a 5ª Turma do TRT/MG não conheceu de

recurso interposto por falta de fundamentação lavrada com argumentação lógica. Entendeu ali aquela corte que

‘[p]elo princípio processual da dialeticidade, a fundamentação, cujo atendimento pressupõe necessariamente a argumentação lógica destinada a evidenciar o equívoco da decisão impugnada, é pressuposto extrínseco de admissibilidade de qualquer recurso.’ [grifou-se]

15.8. De acordo com o artigo 1.010 do CPC, a apelação deverá conter não apenas a exposição do fato e do direito, como prevê o seu inciso I, mas também, como dispõe o seu inciso II, **‘as razões do pedido de reforma ou de decretação de nulidade’** [grifou-se].

15.9. Araken de Assis leciona em seu Manual dos Recursos (Editora RT, 2007, p. 197-198):

‘Recurso desacompanhado de razões ressent-se da falta de relevante requisito, mostrando-se inadmissível, proclamou a 6ª Turma do STJ. Sem a motivação, de fato revelar-se-ia impossível estabelecer a extensão do recurso, total ou parcial, e o recorrido responder ao recurso. [...]’

Essas exigências se mostram compreensíveis e indispensáveis. Elas significam que **o recorrente expõe uma causa - causa pretendi, portanto - para o pedido de reforma, invalidação ou integração, e tal causa assenta numa crítica à resolução tomada no provimento, quanto a questão decidida.** Não há, assim, simetria com os fundamentos da inicial ou da contestação, por exemplo, embora a censura se desenvolva, por óbvio, dentro do quadro geral da causa. A diferença na formulação das teses parece evidente. Por exemplo: João pleiteia gratificação por risco à saúde da pessoa jurídica de direito público, alegando que o exercício das atribuições inerentes ao cargo prejudica-lhe a audição, mas o juiz reitera o pedido, baseando-se na ausência de norma local concedendo a vantagem pecuniária para aquela situação, na apelação contra tal sentença, não bastará João reproduzir os fundamentos da inicial, destacando o trabalho em condições insalubres, incumbindo-lhe alegar que a gratificação é devida a despeito, da falta de previsão legal, ou que o órgão judiciário interpretou erroneamente a norma aplicável à espécie. É claro que **a alegação do recorrente se desenvolve** dentro do quadro geral traçado pelas postulações iniciais das partes (inicial e resposta). Porém, há diferenças quantitativas e qualitativas flagrantes. **Ao recorrente urge persuadir o tribunal do desacerto do provimento impugnado.** [grifou-se]

16. Da constituição de prova presuntiva de causação pelo ora recorrente de prejuízo ao Erário

16.1. O recorrente sustenta a tese de que não ‘obt[eve] enriquecimento ilícito’.

16.2. Parafraseia-se a sustentação, exarada à peça 200, p. 4.

16.3. Não teria sido demonstrado no processo ‘qualquer enriquecimento ilícito’ de sua parte; não teria ele se ‘apropri[ado] de qualquer valor’.

Análise

16.4. A alegação não merece prosperar.

16.5. A inexistência de dolo e a não obtenção de vantagem pessoal por parte do responsável não o exime do dever de comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos por ele administrados. Basta o inadimplemento dessa obrigação para que se constitua a situação fática constitutiva da presunção constitucional de causação de prejuízo ao Erário estatuída no art. 70 da Lei Maior, a saber, a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos por parte de quem os administre. Trata-se de prova presuntiva da imputação de causação do prejuízo ao Erário constatado. Colhe-se da lição de Plácido e Silva em sua obra Vocabulário Jurídico (28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1124):

‘PROVA PRESUNTIVA. É a que se firma numa determinação legal, que se constitui em prova por determinação legal.



E, neste caso, salvo para tornar desfeita ou para a anular, o que cabe à parte contrária, quando se trata de presunção relativa, a menção da presunção legal dispensa o encargo da prova, desde que ela própria a produz.'

*16.6. Trata-se de presunção juris tantum (relativa, ou que admite prova em sentido contrário) de autenticidade e de veracidade da imputação de causação de prejuízo ao Erário. Prevalece a presunção até que se produza prova contrária idônea e inequívoca, o que incumbe ao contestante por força da regra primária de direito que declina a quem alega o ônus da prova, estatuída na forma do brocardo latino *allegare nihil et allegatum non probare paria sunt* (nada alegar e não provar o alegado se equivalem).*

CONCLUSÃO

17. Das análises empreendidas relativamente ao mérito do recurso se conclui que:

a) a promoção e o impulsionamento de ações judiciais cíveis cujo objeto se confunde com o deste processo de controle administrativo não vincula o julgamento desta Corte por não constituir exceção à regra da independência das instâncias judicial e administrativa;

b) não é necessária expertise para detectar os indícios de fraude nas contratações de cartões de crédito referidas no julgamento combatido, de maneira que resta evidenciado, senão o concurso do ora recorrente para a perpetração da fraude, a sua culpa por imprudência, sinônimo de não observância das precauções necessárias, textualmente admitida no instrumento de recurso;

c) os pagamentos de cheques contestados pelos clientes e na ativação irregular de dispositivos para movimentação de contas bancárias necessariamente decorrem de conduta dolosa, de modo que não resultam de atividade econômica que implica, por sua natureza, risco para os direitos de outrem; e

d) a alegada não obtenção de vantagem pessoal por parte do responsável pela administração de recursos públicos não o exime do dever de comprovar o bom e regular emprego destes porque o inadimplemento dessa obrigação se subsume à hipótese de presunção de causação de prejuízo ao Erário prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de reconsideração interposto por Eric do Nascimento Fernandes contra o Acórdão 1.477/2024-Plenário e se propõe, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso I, e 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) notificar da decisão sobrevinda os recorrentes e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.”

2. O diretor da AudRecursos anuiu ao encaminhamento acima (peça 218).

3. O representante do MP/TCU, por sua vez, ratificou a proposta da unidade técnica (peça 219).

É o relatório.

VOTO



Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo sr. Eric do Nascimento Fernandes, técnico bancário da Caixa Econômica Federal (CEF) à época dos fatos, contra o Acórdão 1.477/2024-Plenário.

2. Por meio do supracitado julgado, este Tribunal examinou tomada de contas especial instaurada pela CEF em razão de dano ao Erário decorrente de irregularidades envolvendo fraudes em cartões de crédito, pagamentos de cheques e ativação de dispositivos para movimentação de contas bancárias.

3. Conforme o relatório do tomador de contas especial, o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.314.532,27, sob a responsabilidade do sr. Eric do Nascimento Fernandes, na condição de gestor dos recursos (peça 83).

4. No âmbito desta Corte, inicialmente, foi realizada a citação do responsável, o qual manteve-se silente.

5. O feito prosseguiu regularmente e culminou na prolação do Acórdão 1.477/2024-Plenário, sob relatoria do Ministro Antonio Anastasia, por meio do qual as contas do ex-empregado foram julgadas irregulares, com imputação de débito, aplicação de multa no valor de R\$ 160.000,00 e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 anos.

6. É contra essa deliberação que se insurge o recorrente.

7. Nesse intuito, sustenta que: (i) ações cíveis cujo objeto se confundiria com o deste processo deveriam resultar na nulidade da decisão combatida e no arquivamento deste processo ou na suspensão de seu julgamento até que sobrevenham as respectivas decisões judiciais; (ii) não identificou as fraudes nas contratações de cartões de crédito porque seguiu orientações de seu superior hierárquico e era inexperiente na função; (iii) os pagamentos de cheques contestados pelos clientes e a ativação irregular de dispositivos para movimentação de contas bancárias decorrem de risco da atividade; e (iv) não auferiu enriquecimento ilícito.

8. A AudRecursos concluiu que os argumentos colacionados pelo recorrente não bastam para que a deliberação vergastada seja alterada.

9. Assim, a proposta sugerida é no sentido de negar provimento ao recurso.

10. O MP/TCU ratificou a proposta supracitada.

11. Com efeito, a análise empreendida pela unidade técnica, a qual adoto como razões de decidir, rechaçou com bastante propriedade as alegações recursais oferecidas.

12. Conforme restou evidenciado nos autos, o fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a constatação de dano ao Erário decorrente de irregularidades relativas a fraudes em cartões de crédito, pagamentos de cheques contestados pelos clientes e ativação indevida de dispositivos para movimentação de contas bancárias.

13. Como bem descreveu o relator **a quo**, a partir de apuração de fraude na contratação de cartão de crédito, foram analisadas outras operações efetuadas pelo então empregado da CEF, sr. Eric do Nascimento Fernandes, identificando-se diversas irregularidades, tais como fraude documental para abertura de contas e liberação de cheque especial; utilização da prerrogativa de ter acesso aos sistemas internos do banco para realizar volume expressivo de consultas em contas de clientes, inclusive de outros estados, sem justificativa razoável, que posteriormente vieram a apresentar cartões de crédito contestados; pagamento de cheques indevidos; e ativação de dispositivos de contas de 54 clientes de outras agências, sem as assinaturas dos titulares. Esses fatos geraram prejuízos financeiros e à imagem da entidade.



14. Cumpre registrar trecho do relatório do tomador de contas especial, **in verbis** (peça 83):

“[...] os descumprimentos perpetrados pelo agente decorreram de ação livre e deliberada, no intuito de favorecimento próprio ou de terceiro, caracterizando dolo, com consequência de prejuízo para a CAIXA, cujo dano resultou a monta de R\$ 1.346.561,26 (um milhão e trezentos e quarenta e seis mil e quinhentos e sessenta e um reais e vinte e seis centavos), conforme relatório conclusivo (peças 53 e 54) e quantificação de prejuízo (peça 75) emitidos pela Comissão Apuradora.” (g. n.)

15. As alegações recursais não merecem prosperar, na medida em que procuram transferir a superiores hierárquicos a responsabilidade pelas fraudes perpetradas.

16. Além disso, a suposta inexistência de dolo e a não obtenção de vantagem pessoal por parte do recorrente não o exime do dever de comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos por ele administrados.

17. Cumpre esclarecer ao recorrente, ademais, que, consoante a pacífica jurisprudência desta Corte, a existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (**bis in idem**) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro, vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas. Em outras palavras, a independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa.

18. Como bem destacou a AudRecursos, os elementos ora apresentados se resumiram a meras alegações, que, por estarem desacompanhadas de provas mais robustas, não servem para demonstrar a regularidade do uso dos recursos federais.

19. Por conseguinte, considerando que os argumentos apresentados não lograram afastar as irregularidades identificadas pelo Tribunal ao tempo da deliberação ora vergastada, julgo que o recurso não deve ser provido.

Ante o exposto, endosso os pareceres uniformes emitidos nos autos e voto por que seja adotado o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1917/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.736/2022-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Eric do Nascimento Fernandes (388.257.178-06)
4. Entidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1.477/2024-Plenário,

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 arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo sr. Eric do Nascimento Fernandes;

9.2. quanto ao mérito, negar-lhe provimento; e

9.3. dar ciência deste acórdão ao recorrente e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1917-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.331/2024-0

Natureza: Acompanhamento

Unidades jurisdicionadas: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DE BENEFÍCIOS (FCB). BAIXA CAPACIDADE DE O INSS NO ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES DO TCU EM TRABALHOS DE FCB. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES DE ACÓRDÃOS NO ÂMBITO DAS FISCALIZAÇÕES ANTERIORES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho – AudBenefícios (peça 85), com a qual se manifestou de acordo seu corpo dirigente (peças 86 e 87):

“1. INTRODUÇÃO

Problema identificado

1. O processo de Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB) da Previdência Social tem sido realizado pelo TCU desde 2016, trazendo um conjunto de aprendizados aos jurisdicionados e ao próprio Tribunal. As situações de inconsistência ou indícios de irregularidade no pagamento de benefícios, tais como a acumulação indevida, o pagamento pós óbito e o pagamento superior ao teto, são detectadas de forma recorrente pelos procedimentos de auditoria realizados nas ações de fiscalização em anos anteriores, indicando deficiências nos controles internos dos procedimentos de concessão e manutenção de benefícios.

2. Além disso, nos processos de monitoramento dos acórdãos exarados nas FCBs anteriores, não foi possível obter uma lista individualizada dos benefícios que foram encaminhados para análise no INSS, com as informações sobre o registro de demanda, situação atual ou o resultado da análise do benefício. Diante dessa situação, os itens daqueles acórdãos permanecem na situação de “parcialmente cumpridos” ou “em cumprimento”.

Deliberação que originou a fiscalização

3. O Relatório de Acompanhamento é decorrente de deliberação constante em Despacho de 25/3/2024 do Min. Augusto Nardes (TC 005.762/2024-3, peça 4).

Objetivo e escopo

4. A fiscalização tem o objetivo de avaliar os controles internos existentes para a prevenção e correção de inconsistências ou irregularidades nos benefícios previdenciários, tais como a acumulação indevida, o pagamento pós óbito e o pagamento superior ao teto, bem como, aprimorar as tipologias utilizadas para identificar tais situações. Como objetivos específicos, a fiscalização busca identificar as principais causas para a ocorrência das situações de inconsistências e irregularidades, estimar o percentual de assertividade das tipologias, avaliar os procedimentos de recepção e tratamento das determinações encaminhadas pelo Tribunal e realizar o monitoramento dos acórdãos referentes às Fiscalizações Contínuas de Benefícios de anos anteriores.

5. O escopo da fiscalização é composto pelos controles internos e procedimentos implementados pelo Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios (SVCBEN) e Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios (QDBEN), os procedimentos de recepção, registro e tratamento das listas de benefícios que foram encaminhadas como determinação nos acórdãos das FCBs de anos anteriores e a folha de pagamentos do INSS de dezembro de 2023.

6. As situações de inconsistência e indícios de irregularidade que terão as causas analisadas são:

- a) Benefício superior ao teto do INSS ou superior ao limite do STF;
- b) Acumulação indevida de benefício;
- c) Titular ou instituidor com inscrição do CPF cancelada ou nula; e
- d) Titular com indício de óbito.

7. Foram realizados procedimentos, com base em estimação amostral, para verificar o nível de acerto (i.e., nível de assertividade) dos indícios de irregularidades apontados pelas seguintes tipologias:

- a) Benefício superior ao teto do INSS ou superior ao limite do STF;
- b) Benefícios de invalidez, auxílio-doença, renda mensal vitalícia ou amparos com titular na folha de pagamento federal ou estadual;
- c) Manutenção do pagamento de pensão por morte após o prazo legal estabelecido; e
- d) Auxílios-doença sem data de cessação.

8. Os seguintes acórdãos foram monitorados:



- a) Acórdão 718/2016–TCU–Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo (TC 010.947/2015-9 – FCB 2015);
- b) Acórdão 1.057/2017–TCU–Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo (TC 016.216/2016-4 – FCB 2016);
- c) Acórdão 1.057/2018–TCU–Plenário, Ministro Relator André de Carvalho (TC 017.519/2017-9 – FCB 2017);
- d) Acórdão 1.947/2019–TCU–Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro (TC 021.408/2018-1 – FCB 2018);
- e) Acórdão 1.350/2020–TCU–Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas (TC 012.592/2019-6 – FCB 2019);
- f) Acórdão 1.751/2021–TCU–Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas (TC 036.871/2020-6 – FCB 2020);
- g) Acórdão 161/2023–TCU–Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz (TC 000.974/2022-6 – FCB 2021);

Não escopo

9. O escopo da fiscalização não incluiu a avaliação de algumas questões relacionadas ao processo de trabalho das unidades responsáveis pelos procedimentos de análise dos benefícios com inconsistência ou indícios de irregularidade, tais como o tamanho da força de trabalho, a capacitação dos servidores, a gestão da fila de processos e a elaboração de manuais, sistemas ou parâmetros que devem ser utilizados nas análises dos benefícios. Os objetos citados foram analisados no TC 030.214/2022-0, que realizou auditoria no Monitoramento Operacional de Benefícios do INSS, e no TC 006.265/2022-7, que realizou auditoria operacional integrada com conformidade na supervisão técnica do INSS.

Questões de auditoria

10. Como forma de alcançar o objetivo estabelecido, foram definidas as seguintes questões de auditoria:
11. Questão 1: Quais são as principais causas para a recorrência das situações de inconsistência ou irregularidade na concessão e na manutenção de benefícios?
12. Questão 2: Os benefícios encaminhados pelo TCU nas Fiscalizações Contínuas de Benefício por meio das determinações dos Acórdãos 718/2016, 1057/2017, 1057/2018, 1947/2019, 1350/2020, 1751/2021 e 161/2023, todos do Plenário, foram registrados nos sistemas do INSS (MOB Digital, GET e BG INSS) e foram tratados tempestivamente?

Metodologia

13. O trabalho foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011) e com observância ao Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria-Segecex 27, de 9/12/2016).
14. A metodologia da Fiscalização Contínua de Benefícios (peça 62) foi utilizada no presente acompanhamento. Ela foi adotada devido à necessidade da utilização de técnicas de análise de dados e cruzamentos de informações diante do volume de registros analisados.

Volume de recursos fiscalizados

15. Valor dos benefícios do RGPS pagos em dezembro de 2023: R\$ 56.234.089.620,00.

2. VISÃO GERAL

Considerações gerais

16. O sistema previdenciário brasileiro é obrigatório e não único, possuindo regimes especializados para diferentes beneficiários. O trabalhador da iniciativa privada é filiado obrigatório ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS); o trabalhador do setor público é filiado exclusivamente ou parcialmente aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – federal, estaduais, distrital e municipais; os militares possuem regime de proteção social vinculado diretamente aos encargos financeiros da União. Paralelamente, existe a previdência complementar de natureza facultativa.

17. *A gestão do RGPS está unificada no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que foi criado em 27/6/1990, por meio do Decreto 99.350/90, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social com o Instituto Nacional de Previdência Social, como autarquia vinculada ao então Ministério da Previdência e Assistência Social.*
18. *Atualmente, o INSS é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, à qual compete a operacionalização do reconhecimento dos direitos da clientela do RGPS, conforme o disposto no art. 201 da Constituição Federal, de 1988. Além disso, o INSS também é responsável pela operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Lei 8.742, de 7/12/1993) e do Seguro Defeso (Lei 3.134, de 16/6/2015).*
19. *De maneira simplificada, podemos dizer que o processo de trabalho do INSS envolve as etapas principais de atendimento, concessão e manutenção dos benefícios. O ciclo se inicia com uma solicitação de benefício ao INSS, seja de aposentadoria, auxílio por incapacidade temporária, pensão por morte, entre outros. Após o recebimento do requerimento, são verificados os documentos necessários e, caso não haja pendências documentais, inicia-se a análise técnica do direito ao benefício solicitado. Ao final, o INSS emite uma decisão sobre o pedido e arquiva os dados e documentos do benefício. Em caso de deferimento, inicia-se o ciclo de pagamento e o benefício entra em manutenção.*
20. *Conforme o artigo 69 da Lei 8.212, de 1991, compete ao INSS manter um programa permanente de revisão da concessão e manutenção dos benefícios por ele administrados, com o objetivo de apurar irregularidades ou erros materiais, bem como definir prazos e critérios relacionados ao processo de apuração dessas irregularidades e erros.*
21. *O registro e a apuração das irregularidades e erros são realizados no Sistema Gerenciador de Tarefas (GET) e no Sistema de Monitoramento de Benefícios (MOB Digital). O MOB Digital é responsável por gerenciar a apuração da maioria dos indícios que envolvem benefícios previdenciários e BPC, substituindo o antigo sistema da Coordenação de Monitoramento Operacional de Benefícios, denominado Cmoben. No GET, são apurados indícios de inconsistência cadastral, realizada a análise de admissibilidade em caso de suspeita de irregularidade no benefício, além da análise de benefícios previdenciários para os quais o MOB Digital ainda não dispõe de funcionalidade.*
22. *Desde 2015, o Tribunal de Contas da União implementou uma série de fiscalizações periódicas que passaram a ser conhecidas como Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB). O objetivo dessas fiscalizações foi a realização de auditorias na folha de pagamento dos benefícios previdenciários concedidos pelo INSS, popularmente denominada “Maciça”. As FCBs foram estabelecidas com o propósito de aprimorar o controle sobre a administração desses benefícios, buscando, de maneira sistemática e constante, verificar a qualidade das bases de dados envolvidas e identificar possíveis inconsistências, além de apontar indícios de irregularidades tanto na concessão quanto na manutenção dos benefícios previdenciários. Essas ações visam garantir a conformidade com as normas vigentes e preservar a regularidade no uso de recursos.*
23. *A elaboração da metodologia aplicada nas FCBs foi planejada com base na utilização de técnicas avançadas de análise de dados, incluindo o cruzamento de informações de diversas fontes. O objetivo é verificar a conformidade dos benefícios previdenciários em relação a diversas situações que possam apresentar inconsistências ou indícios de irregularidades. Entre essas situações, destacam-se o pagamento de benefícios em valores superiores ao teto previdenciário, o acúmulo indevido de múltiplos benefícios por um mesmo segurado e a realização de pagamentos a beneficiários após o óbito. A utilização dessas ferramentas permite maior precisão na identificação de indícios de irregularidades e proporciona uma abordagem mais eficaz ao permitir a realização de testes em toda a folha de pagamentos.*
24. *No presente ciclo de acompanhamento, optou-se por uma abordagem de fiscalização voltada para a análise de problemas específicos. Essa metodologia tem como principal objetivo identificar as principais causas dos indícios de irregularidades e inconsistências que têm sido*

detectadas de forma recorrente ao longo dos diversos ciclos de fiscalização, realizados entre os anos de 2015 e 2022. Ao adotar essa abordagem, busca-se não apenas apontar as inconsistências e os indícios de irregularidades na manutenção e na concessão de benefícios, mas também compreender as raízes desses problemas, de modo a propor soluções mais efetivas, promovendo a melhoria da gestão pública e a integridade na administração dos recursos previdenciários.

25. Os procedimentos de auditoria realizados são baseados na metodologia da FCB (peça 62), nos resultados identificados na FCB Previdência 2022 (TC 007.641/2022-2) e no Acompanhamento de Conformidade de Pagamentos com Análise de Dados (TC 035.131/2023-3).

Marco regulatório

26. As principais normas que dizem respeito ao objeto da auditoria são as seguintes:

a) a Constituição Federal, de 1988 (CF/88), inclui a eficiência entre os princípios a que a Administração Pública deve obedecer (art. 37, caput), enquanto o Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso VI, e 5º, inciso II, visando conferir concretude ao referido princípio, estabelece como diretriz da governança pública a implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco e prevê que o controle objetiva garantir a execução eficiente e eficaz das atividades da organização;

b) a Lei 8.212/1991, em seu art. 69, c/c o Decreto 3.048/1999, art. 179, determinam que o INSS mantenha programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios por ele administrados, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais;

c) a Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, estabelece regras gerais e específicas sobre os benefícios e beneficiários (segurados e dependentes) da Previdência Social. Os arts. 103, 103-A e 104 tratam das regras relativas à prescrição e à decadência;

d) a Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, constitui a base legal aplicável aos procedimentos de apuração de indícios de irregularidade em benefícios;

e) a IN PRES/INSS 128, de 28/3/2022, que disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário

f) a Portaria Dirben/INSS 887, de 10/3/2022, que estabelece regras e procedimentos para solicitação de instauração de apuração de indícios de irregularidades em matéria de benefícios.

g) a Portaria Dirben/INSS 993, de 28/3/2022, que disciplina a aplicação prática do Processo Administrativo Previdenciário no âmbito do INSS; e

h) a Portaria Dirben/INSS 994, de 28/3/2022, que disciplina os procedimentos acerca de acumulação de benefícios no âmbito da área de benefício do INSS.

27. Outras normas sobre os temas abordados neste trabalho, utilizadas como critérios de auditoria, são apresentadas diretamente na descrição dos achados de auditoria ou na peça 63, referente ao marco legal.

Partes interessadas

28. Os principais atores relacionados à prevenção e correção de inconsistências ou indícios de irregularidades nos benefícios previdenciários são:

Parte interessada	Papel e/ou interesse na atividade
- Congresso Nacional - Poder Judiciário - Ministério Público Federal (MPF) - Tribunal de Contas da União (TCU) - Controladoria-Geral da União (CGU) - Veículos de imprensa	Fiscalização e/ou atuação para garantir o devido cumprimento da lei e/ou dos princípios constitucionais relacionados à Previdência Social
- Ministério da Previdência Social (MPS) - INSS - Agências da Previdência Social (APSSs)	Execução e operacionalização das políticas públicas de Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência	Gestor do Benefício de Prestação Continuada

<i>Parte interessada</i>	<i>Papel e/ou interesse na atividade</i>
<i>Social. Família e Combate à Fome (MDS)</i>	
- Coordenação-Geral de Monitoramento Operacional de Benefícios (Cgmob/Dirben/INSS)	Planejar, organizar, coordenar e orientar a formulação de normas, diretrizes e a execução de procedimentos relacionados à prevenção, correção e repressão às desconformidades legais em matéria de benefícios e a alterações no Cnis
- Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (CGPAG/Dirben/INSS)	- Planejar, organizar, coordenar, supervisionar e orientar a formulação de normas, diretrizes e a execução das atividades de manutenção de direitos e pagamento de benefícios - Promover a orientação e a uniformização de entendimentos e procedimentos - Coordenar ações de correção dos atos praticados na manutenção de direitos decorrentes de falhas ou de indícios de irregularidade, em observância às diretrizes firmadas pela
- Coordenação-Geral de Relacionamento com o Cidadão (CGREC/Dirben/INSS)	- Planejar, organizar, coordenar, supervisionar e orientar a formulação de normas, diretrizes e a execução: a) do atendimento prestado aos usuários do INSS; e b) das atividades de reconhecimento e manutenção de direitos dos benefícios previdenciários e assistenciais, de cadastro de dados pessoais dos beneficiários, recolhimentos e de contribuições previdenciárias, atendimento de demandas judiciais, compensação previdenciária e apuração de indícios de irregularidades detectados e cobrança administrativa de valores indevidos pagos em benefícios operacionalizados pelo INSS
- Auditoria-Geral do INSS	Fiscalizar e avaliar rotineiramente os controles implementados pelo SVCBEN Fiscalizar e avaliar rotineiramente a eficiência e eficácia do MOB
- Ouvidoria do INSS	Receber e dar o devido encaminhamento a denúncias de indícios de irregularidade no pagamento de benefícios
- Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev)	Fornecimento de soluções de Tecnologia da Informação essenciais à execução das políticas de Seguridade social a cargo do INSS
- Segurados - Empregadores - Defensoria Pública da União (DPU) - Advogados	Destinatários das políticas públicas de seguridade Social (e seus representantes)

29. Outros órgãos e entidades com interesse no tema abordado nesta fiscalização estão registrados na peça 64.

Sistemas e bases de dados

30. Os principais sistemas do INSS relacionados à apuração de inconsistências e indícios de irregularidade em benefícios são:

- a) Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios (SVCBEN);
- b) Painel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios (QDBEN);
- c) Sistema Gerenciador de Tarefas (GET);
- d) Sistema de Monitoramento de Benefícios (MOB Digital); e
- e) Sistema de Controle e Monitoramento de Benefícios (Cmoben - atualmente descontinuado);



31. Outros sistemas e bases de dados de interesse na presente fiscalização estão registrados na peça 65.

Histórico

32. Inicialmente, o INSS utilizava o sistema Cmoben para catalogar e verificar as fases de análise dos benefícios com indícios de irregularidade. Esse sistema foi desenvolvido pelo INSS e passou a substituir o processo de trabalho anterior, que envolvia o uso de processos físicos.

33. Em 2019, o sistema Cmoben foi substituído pelo sistema MOB Digital, com o objetivo de implementar uma nova sistemática de trabalho e a automatização de algumas etapas do processo, o que levaria a ganhos de eficiência e efetividade.

34. Com isso, a partir de 2019, as novas demandas passaram a ser cadastradas no sistema MOB Digital e os processos instaurados no sistema Cmoben passaram a ser migrados para esse novo sistema. Essa migração é realizada desde que a demanda cadastrada no Cmoben passe pelo crivo de admissibilidade, na qual são verificados se estão presentes indícios de irregularidade com vício inconvalidável ou desconformidade legal que afete o direito à manutenção do benefício. Caso o processo seja admitido, ele é migrado para o MOB Digital.

35. A análise de admissibilidade decorre da distinção consignada pelo INSS, por meio da Resolução PRES/INSS 678/2019, entre irregularidades e inconsistências. As irregularidades consistem em situações nas quais tenham sido constatados impedimentos à manutenção dos benefícios (inciso II do art. 3º), enquanto inconsistências são as situações nas quais não há o conjunto de dados necessários para realização das verificações de forma consistente (inciso I do art. 3º).

36. Dessa forma, após o início da utilização dos sistemas MOB Digital e SVCBEN, que ocorreu em 2019, os indícios de irregularidade com vício inconvalidável ou com desconformidade legal que afete o direito à manutenção do benefício passaram a ser tratados por meio do MOB Digital. Por outro lado, os indícios de irregularidade referentes à inconsistência cadastral, ou que não cumpram os critérios de admissibilidade, passaram a ser tratados por intermédio do SVCBEN.

37. O MOB Digital tem sido desenvolvido sob a supervisão da Coordenação-Geral de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios do INSS (Cgmob), com o intuito de cadastrar e processar as demandas de apuração de indícios de irregularidades oriundas do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ou de outras entidades ou órgãos de controle.

38. O SVCBEN é utilizado para analisar a folha de pagamento de Benefícios, de forma preventiva e automática, com vistas a identificar eventuais inconsistências e indícios de irregularidades. Para isso, utilizam-se tipologias identificadas em ações de prevenção e controle, desenvolvidas pela área de benefício, bem como aquelas contidas nas recomendações e determinações dos órgãos de controle externos e internos, relacionadas à atualização e regularização da Folha de Pagamento de Benefícios (arts. 2º e 4º da Resolução INSS 678/2019).

39. O QDBEN é um painel por meio do qual as inconsistências e os indícios de irregularidades identificados pelo INSS ou comunicados por órgãos de controle externos e internos são consolidados e organizados. Além disso, o QDBEN registra os resultados das ações relacionadas às providências adotadas (arts. 2º e 4º da Resolução INSS 678/2019).

40. O sistema GET é a ferramenta de gestão de tarefas do INSS. Ele é utilizado para armazenar e distribuir, entre unidades administrativas, tarefas relacionadas à concessão e à revisão de benefícios previdenciários e assistenciais, assim como tarefas relacionadas às atividades administrativas do INSS.

41. Cumpre registrar que há integração entre o GET e o MOB Digital. Contudo, o MOB Digital possui etapas pendentes de desenvolvimento, o que tem resultado em limitações no seu uso. Isso tem levado ao uso do GET para criação de tarefas autônomas, sem que elas constem no MOB Digital.

42. Por último, destaca-se que há uma quantidade desconhecida de demandas que constam no sistema Cmoben e em processos físicos não cadastradas no MOB Digital. Isso decorre do fato de a análise quanto à elegibilidade das demandas do Cmoben pendentes para migração para o MOB

Digital não ter sido finalizada. Além disso, uma quantidade desconhecida de processos físicos que existiam quando da implantação do uso do Cmoben não foi cadastrada nesse sistema, tampouco no MOB Digital.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

43. Esta seção detalha os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a fase de execução, de acordo com a ordem de importância. A relação dos achados com as questões de auditoria é demonstrada na Tabela 1:

Tabela 1. Relação dos achados com as questões de auditoria

Achado	Questão
3.1	Questão 2: Os benefícios encaminhados pelo TCU nas Fiscalizações Contínuas de Benefício por meio das determinações dos Acórdãos 718/2016, 1057/2017, 1057/2018, 1947/2019, 1350/2020, 1751/2021 e 161/2023, todos do Plenário, foram registrados nos sistemas do INSS (MOB Digital, GET e BG INSS) e foram tratados tempestivamente?
3.2	Questão 1: Quais são as principais causas para a recorrência das situações de inconsistência ou irregularidade na concessão e na manutenção de benefícios?

3.1. ACHADO 1 - NÍVEL INSUFICIENTE DE GOVERNANÇA SOBRE A REVISÃO DE BENEFÍCIOS COM INCONSISTÊNCIA OU INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE

44. A Questão 2 teve o objetivo de verificar se os benefícios encaminhados para revisão pelo INSS, em cumprimento aos acórdãos referentes às Fiscalizações Contínuas de Benefícios (FCB) realizadas nos anos de 2015 a 2021, apresentavam demandas devidamente registradas nos sistemas e se a análise desses benefícios estava sendo realizada de forma tempestiva.

45. Durante a etapa de planejamento da fiscalização, identificou-se que as demandas de revisão são classificadas em dois tipos: demandas de inconsistência cadastral ou indícios de irregularidade, de acordo com a natureza da situação encontrada. As demandas relacionadas a inconsistências cadastrais são, em geral, registradas no sistema GET, enquanto as demandas associadas a indícios de irregularidade são registradas no sistema MOB Digital. Cabe destacar que, antes da implementação do MOB Digital, as demandas de irregularidade eram registradas no sistema Cmoben, o qual se encontra atualmente em processo de descontinuação, sendo progressivamente substituído pelo MOB Digital.

46. Durante as reuniões de planejamento realizadas com as equipes da Coordenação-Geral de Pagamentos (Cgpag), Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos (Cgrec) e Coordenação-Geral de Monitoramento de Benefícios (Cgmob), foi questionada a viabilidade de obtenção de informações detalhadas sobre a situação atual de cada benefício em revisão. O questionamento incluiu a existência de demanda cadastrada, a possível inclusão do benefício em fila de análise, e, caso a análise já tivesse sido realizada, qual teria sido sua conclusão. Em resposta, foi informado que o pedido de informações seria viável, necessitando, para tanto, o acesso aos dados contidos nos sistemas MOB Digital, GET e BG-INSS.

47. No intuito de subsidiar a análise, foi encaminhado o Ofício de Requisição 000.065/2024 - AudBenefícios (peça 41) no dia 17/7/2024, que teve ciência na mesma data (peça 40). O ofício solicitava informações sobre o registro de demanda de análise para os benefícios encaminhados por meio dos Acórdãos 718/2016, 1.057/2017, 1.057/2018, 1.947/2019, 1.350/2020, 1.751/2021 e 161/2023, estabelecendo o prazo de 20 dias para resposta.

48. Para padronizar o recebimento dessas informações, foi consolidada uma lista contendo os benefícios organizados por número do acórdão, tipologia e número do benefício, e encaminhada ao INSS. Com base nessa lista, solicitou-se que fosse informado, para cada benefício, se existia demanda cadastrada para a análise ou tratamento, conforme a tipologia, nos sistemas do MOB Digital, GET ou BG INSS, a situação atual da demanda e o resultado da análise eventualmente realizada.

49. Adicionalmente, durante o procedimento de consolidação da lista, foram excluídos os benefícios que não estavam mais ativos. Nos casos de indícios de irregularidade na concessão, foram retirados os benefícios com despacho judicial ou cuja data de concessão fosse superior a dez anos,

pois ocorreu a decadência do direito de anular os atos administrativos que resultaram na concessão, conforme o previsto no art. 103-A da Lei 8.213/1991. Além disso, para evitar duplicidades, quando um benefício foi identificado pela mesma tipologia em mais de um ciclo de fiscalização, foi mantido apenas o registro referente ao ciclo mais recente.

50. A primeira resposta ao ofício foi encaminhada parcialmente, junto com um pedido de prorrogação de prazo, por meio do Ofício SEI 877/2024/DIGOV-INSS (peças 23-27). Foram apresentadas planilhas resultantes da extração de dados do atendimento das demandas a partir do sistema CMOBEN, que se encontra em processo de descontinuação. Os dados enviados referiam-se aos Acórdãos 718/2016, 1.057/2017, 1.057/2018, 1.947/2019-TCU/Plenário (este último apenas quanto às tipologias TPL BP E00-002 e TPL BP E21-007). Em relação às informações do sistema MOB Digital, foi solicitada dilação de prazo por 45 dias, pedido que foi concedido por meio do sistema Conecta.

51. Findo o prazo, a segunda resposta foi encaminhada por meio do Ofício SEI 1001/2024/DIGOV-INSS (peça 43, p. 1-12), recebida em 25/9/2024, contendo uma resposta parcial referente aos Acórdãos 718/2016, 1.057/2017 e 1.947/2019, todos do Plenário, além de novo pedido de prorrogação de prazo por 30 dias.

52. Devido ao prazo para execução da fiscalização e a prorrogação anterior de 45 dias, solicitada na peça 23, a concessão dessa nova prorrogação, referente à peça 43, foi negada.

53. As informações recebidas sobre o registro de demanda para análise ou tratamento dos benefícios enviadas por meio do Ofício SEI 877/2024/DIGOV-INSS (peças 23-27) e Ofício SEI 1001/2024/DIGOV-INSS (peça 43) estão consolidadas na Tabela 2. A terceira coluna apresenta o total de benefícios com determinação por acórdão; a quarta coluna, o total de benefícios com registro de demanda nos sistemas do INSS; e a última coluna, o percentual de benefícios com registro de demanda por acórdão.

Tabela 2. Quantidade de benefícios por Acórdão que possuem registro de demanda para análise ou concluído

FCB	Acórdão	Total	Benefícios com registro nos sistemas	Percentual de benefícios com registro
2021	Acórdão 0161-2023	44.829	1.180	2,63%
	Inconsistência Cadastral	21.923	25	0,11%
	Indício de irregularidade	22.906	1.155	5,04%
2020	Acórdão 1751-2021	28.290	19	0,07%
	Inconsistência Cadastral	11.978	15	0,13%
	Indício de irregularidade	16.312	4	0,02%
2019	Acórdão 1350-2020	10.262	6	0,06%
	Inconsistência Cadastral	6.060	5	0,08%
	Indício de irregularidade	4.202	1	0,02%
2018	Acórdão 1947-2019	283	283	100,00%
	Inconsistência Cadastral	101	101	100,00%
	Indício de irregularidade	182	182	100,00%
2017	Acórdão 1057-2018	3.434	3.402	99,07%
	Inconsistência Cadastral	1	1	100,00%
	Indício de irregularidade	3.433	3.401	99,07%
2016	Acórdão 1057-2017	78	78	100,00%
	Inconsistência Cadastral	67	67	100,00%
	Indício de irregularidade	11	11	100,00%
2015	Acórdão 0718-2016	398	398	100,00%

FCB	Acórdão	Total	Benefícios com registro nos sistemas	Percentual de benefícios com registro
	Inconsistência Cadastral	398	398	100,00%
Total		87.574	5.366	6,13%

Fonte: elaboração própria

54. Com base nas respostas encaminhadas, constatou-se que apenas 6% dos benefícios com determinação possuíam demanda registrada para análise nos sistemas do INSS. Para os acórdãos mais recentes, Acórdão 161/2023, Acórdão 1751/2021 e Acórdão 1350/2020, o percentual médio de demandas com registro nos sistemas foi de 1,45%.

55. A situação encontrada evidencia que o INSS não demonstrou uma capacidade adequada de governança e gerenciamento dos benefícios que possuem determinação de revisão encaminhados por meio dos Acórdãos 161/2023, 1751/2021 e 1350/2020, todos do Plenário. As respostas ao Ofício de Requisição 000.065/2024 - AudBenefícios (peça 41) continham informações extraídas do antigo sistema de gerenciamento de demandas, o Cmoben, que atualmente está sendo descontinuado. Além disso, constatou-se uma incapacidade do INSS em extrair e apresentar informações a partir dos sistemas MOB Digital, GET e BG INSS para atendimento ao mencionado ofício.

56. A ausência de resposta torna-se mais grave ao se considerar o tempo decorrido entre a ciência dos acórdãos e o ofício de requisição de informações. O Acórdão 1.350/2020-Plenário, por exemplo, teve ciência em 12/06/2020 (peça 67), há mais de quatro anos (considerando a data do recebimento da segunda resposta à requisição, 25/9/2024), enquanto o acórdão mais recente, Acórdão 161/2023-Plenário, teve ciência em 8/2/2023 (peça 68), há mais de um ano. Esse intervalo de tempo seria suficiente para que a unidade jurisdicionada registrasse as demandas de revisão que foram determinadas.

57. A morosidade na resposta adequada aos ofícios de requisição por parte do INSS tem ocorrido de forma recorrente e prejudicado outras ações de controle. No Relatório do Acórdão 2.198/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, referente à Auditoria Operacional da Tempestividade do BPC, foi registrada a seguinte limitação de auditoria.

19. Cumprir salientar que houve limitações aos trabalhos da equipe de auditoria, devido à demora na produção dos dados e à má qualidade da informação enviada pelo INSS, em desrespeito ao art. 41 da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU). O atraso no envio de dados e a qualidade das informações enviadas, ensejou a obtenção in loco dos dados pela própria equipe de auditoria. O atraso na entrega dos dados levou a limitações na análise e atrasos no desenvolvimento da auditoria, conforme detalhado no Apêndice 1 deste Relatório.

58. Ademais, foi registrado no Voto do referido acórdão que a autarquia não atendeu com diligência aos ofícios de requisição expedidos no âmbito daquela auditoria, em desconformidade com o art. 42 da Lei 8.443/1992, causando prejuízos às análises realizadas.

Comentários dos gestores

59. O Apêndice V contém o exame detalhado dos comentários dos gestores e, dessa maneira, passa-se a apresentação dos principais pontos.

60. A CGMOB encaminhou comentários sobre as propostas de encaminhamento do achado por meio da Nota Técnica n. 46/2025 da CGMOB/DIRBEN-INSS (peça 83), informando que encaminhou manifestação sobre parte dos achados, totalizando um total de 5.346 benefícios.

61. Informou ainda, que a análise dos ofícios de requisição exige extração detalhada de dados para validar inconsistências e evitar decisões precipitadas que possam prejudicar a Previdência Social e seus beneficiários. A equipe, composta por apenas 10 servidores, enfrenta desafios operacionais significativos, dependendo de extrações de dados realizadas pela Dataprev, cujos prazos seguem planejamento institucional. Apesar dessas limitações, a equipe se esforça para atender às demandas da auditoria sem comprometer a qualidade do serviço previdenciário.

Análise dos comentários

62. Em relação à manifestação do gestor, o Ofício de Requisição 000.065/2024 - AudBenefícios (peça 41) no dia 17/7/2024, solicitava informações sobre o cadastro ou registro de demandas para análise para os benefícios com determinação que foram encaminhados por meio dos Acórdãos 718/2016, 1.057/2017, 1.057/2018, 1.947/2019, 1.350/2020, 1.751/2021 e 161/2023.

a.1) Se existe demanda cadastrada para a análise ou tratamento do benefício, conforme a tipologia, nos sistemas do MOB-Digital, Get ou BG-INSS.

a.2) Situação atual da demanda. Caso a demanda tenha sido atendida, informar o resultado da análise realizada.

63. A primeira resposta ao ofício foi encaminhada parcialmente, junto com um pedido de prorrogação de prazo, por meio do Ofício SEI 877/2024/DIGOV-INSS (peças 23-27). Foram apresentadas planilhas resultantes da extração de dados do atendimento das demandas a partir do sistema CMOBEN, que se encontra em processo de descontinuação. Os dados enviados referiam-se aos Acórdãos 718/2016, 1.057/2017, 1.057/2018, 1.947/2019-TCU/Plenário (este último apenas quanto às tipologias TPL BP E00-002 e TPL BP E21-007). Em relação às informações do sistema MOB Digital, foi solicitada dilação de prazo por 45 dias, pedido que foi concedido por meio do sistema Conecta.

64. Findo o prazo, a segunda resposta foi encaminhada por meio do Ofício SEI 1001/2024/DIGOV-INSS (peça 43, p. 1-12), recebida em 25/9/2024, contendo novamente uma resposta parcial referente aos Acórdãos 718/2016, 1.057/2017 e 1.947/2019.

65. As respostas encaminhadas continham informações referentes à apenas 6% dos benefícios encaminhados, evidenciando que o INSS não foi capaz de atender com diligência aos ofícios de requisição expedidos no âmbito desta fiscalização, em desconformidade com o art. 42 da lei 8.443/1992.

Proposta de encaminhamento

66. Dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a autarquia não atendeu com diligência aos ofícios de requisição expedidos no âmbito desta fiscalização, em desconformidade com o art. 42 da Lei 8.443/1992, causando prejuízos às análises realizadas neste trabalho.

67. Determinar ao INSS, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo 30 dias, encaminhe as informações do registro de demanda para análise dos benefícios com determinação referentes aos Acórdãos 1.350/2020 - TCU – Plenário e 1.751/2021 - TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, Acórdão e 161/2023 - TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, com base na lista consolidada de benefício encaminhada no Ofício de Requisição 000.065/2024 - AudBenefícios (peça 41).

67.1. As informações para o registro de demanda devem ser encaminhadas por benefício, contendo no mínimo a data de registro da demanda, a situação atual e, caso tenha sido atendida, informar o resultado da análise.

3.2. ACHADO 2 - PAGAMENTOS INDEVIDOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

68. O presente achado foi dividido em sub achados, cada qual relacionado a uma situação de indício de irregularidade no pagamento de benefícios previdenciários. Além disso, a fiscalização adotou uma abordagem orientada à identificação de problemas, com o intuito de determinar as causas principais de cada uma das situações.

3.2.1. Titular ou instituidor de benefício com Inscrição do CPF cancelada ou nula

Situação encontrada

69. Os procedimentos de auditoria identificaram 9.019 titulares e 2.802 instituidores de benefícios com indícios de pagamento indevido na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023 por apresentarem a inscrição do CPF cancelada ou nula. Tais pagamentos possuem o efeito potencial financeiro de R\$ 169 milhões.

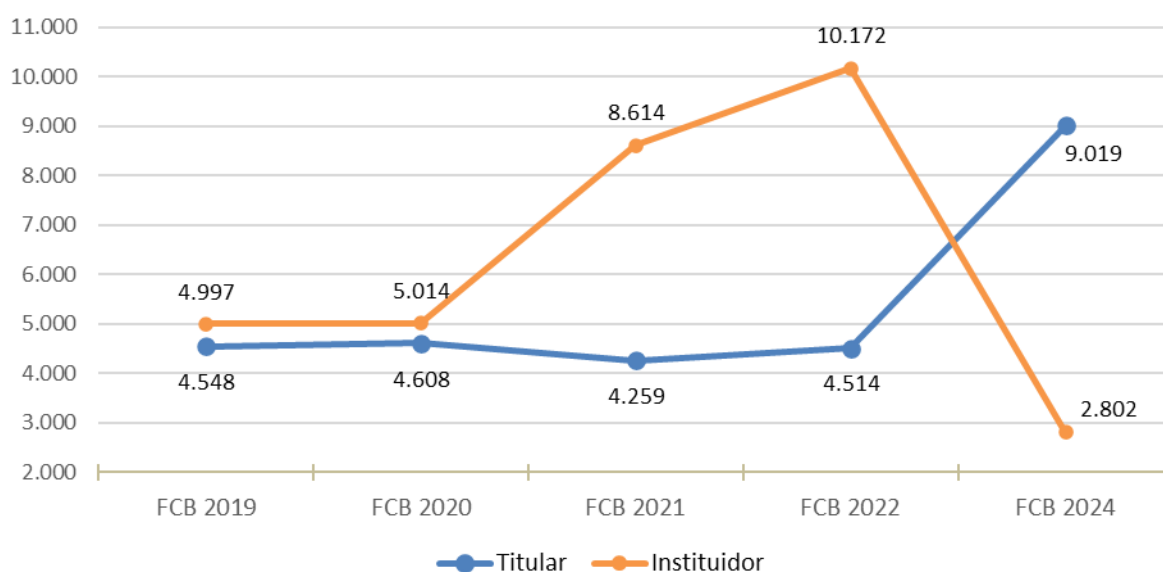
70. O Gráfico 1 apresenta os resultados da tipologia nas fiscalizações de benefícios realizadas entre 2019 e 2024. O aumento recente na quantidade de titulares identificados ocorreu devido às

ações de controle no CPF promovidas pela Receita Federal, que alterou, principalmente, a situação das inscrições que estavam suspensas há mais de dez anos para canceladas.

71. No caso dos instituidores, a redução nos registros em relação às FCB anteriores ocorreu devido à alteração na metodologia. Inicialmente, em decorrência das ações de controle da Receita Federal no CPF, o número de instituidores identificados na tipologia ultrapassou a marca de 200 mil registros. Esses instituidores estavam com a inscrição do CPF suspensa e, após as ações de controle, tiveram a situação alterada para cancelada de ofício. Em resposta a essa situação, a metodologia foi alterada para considerar como irregular apenas os registros dos instituidores que tiveram o CPF cancelado antes da concessão do benefício.

72. No caso do CPF com a inscrição “nula”, que indica a existência de fraude, não houve alteração nas regras.

Gráfico 1 - Resultado da tipologia de CPF cancelado ou nulo



Fonte: elaboração própria

Critério

73. O critério e a metodologia da tipologia estão descritos no Apêndice I

Causa

74. As seguintes causas foram identificadas para a situação encontrada.

74.1. Impossibilidade de o INSS bloquear o pagamento de um benefício com CPF cancelado devido à judicialização

74.1.1. A Portaria PRES/INSS 1.323/2021, que disciplina os procedimentos a serem adotados nas análises de tarefas referentes à qualificação da folha de pagamento apresentadas no Painel de Qualidade de Dados de Pagamento de Benefícios (QDBEN), dispõe no art. 10, inciso I, que, no tratamento de todas as situações, quando a situação da inscrição do CPF for cancelada, suspensa ou nula, o beneficiário deverá ser orientado a regularizar a situação junto à Receita Federal do Brasil (RFB) no prazo de sessenta dias, sob pena de suspensão do benefício pelo motivo 89 - SUSPENSO PENDENCIA BASE CPF.

74.1.2. A equipe da Cgmob informou, em reunião e por meio da Nota Técnica Conjunta 17360381/2024/Cgmob/CGRD (peça 38, p. 9), que existem benefícios com decisão judicial que impede a suspensão do pagamento. Um exemplo seria o caso do beneficiário que solicita a manutenção do pagamento por via judicial enquanto realiza a regularização da inscrição do CPF com a Receita Federal.

74.1.3. A segunda causa seria a necessidade de notificação inequívoca do beneficiário para poder ocorrer o bloqueio. Em ações de controle anteriores, o INSS realizou o bloqueio do pagamento dos

benefícios de titular com o CPF cancelado, mas, devido a decisões judiciais, tiveram que reativar os pagamentos.

74.2. Necessidade de reavaliar procedimentos para os CPFs cancelados de ofício

74.2.1. A Portaria Dirben/INSS 1.037, de 26/7/2022, prevê que sejam adotadas as seguintes providências a partir da situação cadastral do CPF:

a) encaminhamento para instauração de processo de apuração de irregularidade os benefícios em que a situação cadastral do CPF na RFB for identificada como nulo e cancelado ex-ofício, tendo em vista possível indicativo de fraude na inscrição do CPF; e

b) notificação dos beneficiários, via rede bancária, sobre a necessidade de regularização da situação cadastral junto à RFB, quando o CPF constar como cancelado por multiplicidade ou suspenso.

74.2.2. Em relação ao tratamento da inscrição cancelada de ofício, a Cgmob, por meio da Nota Técnica Conjunta 17360381/2024/Cgmob/CGRD (peça 38, p. 11), informa que:

(...) faz-se necessário reavaliar o fluxo de tratamento desses casos, de modo a evitar a instauração massiva de processos de apuração de indícios de irregularidades para situações que, a princípio, podem dispensar esse tratamento. Portanto, apesar do disposto no art. 5º da Portaria nº 1.037, de 26 de julho de 2022, informamos que apenas os casos relativos a situação cadastral Nulo estão sendo encaminhados para instauração imediata de processo de apuração, diante da necessidade de reexame do tratamento direcionado à situação cadastral Cancelado de ofício pela RFB. Trata-se de decisão que melhor se coaduna com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, bem como com o disposto no art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.

74.3. Dificuldade na localização e notificação do beneficiário

74.3.1. As dificuldades na localização e notificação decorrem das características do público-alvo das políticas, sendo que as principais são:

a) falta de incentivo ou interesse para o beneficiário informar que ocorreu mudança de endereço;

b) benefícios concedidos há muito tempo (mais de 10 anos);

c) beneficiários que residem em áreas de difícil acesso ou comunicação. Concentração desses casos nos municípios mais isolados das regiões norte e nordeste; e

d) beneficiários com idade avançada, que dificulta a localização e a comunicação para regularizar a situação do benefício.

Efeito

75. O valor do efeito corresponde à economia de recursos que ocorreria caso os pagamentos dos benefícios identificados fossem cessados. Como os pagamentos são realizados mensalmente e sem prazo para encerramento, utilizou-se um período de treze meses (12 meses + 13º salário) para calcular o valor do efeito, em conformidade com o §1º do art. 4º da Portaria Segecex 37, de 13/12/2018, multiplicado pelo percentual de assertividade, que foi estimado em 98,7% (TC 035.131/2023-3).

76. O efeito potencial financeiro estimado foi de R\$ 169.408.388,00. Sendo que, para os casos dos titulares o efeito foi de R\$ 162.987.535,00 e para os instituidores de R\$ 6.420.853,00.

Conclusão

77. Diante da situação identificada e das causas apresentadas, constata-se que ocorreu um aumento na quantidade de benefícios cujos titulares estão com CPF cancelado ou nulo enquanto houve um decréscimo na detecção de benefícios com instituidores com CPF na mesma situação. No caso dos titulares, o número de benefícios identificados foi de 9 mil, enquanto para os instituidores, esse número foi de 2,8 mil. O aumento na quantidade de titulares identificados foi em decorrência das ações de controle promovidas pela Receita Federal na base CPF, que cancelou de ofício diversas inscrições. A diminuição na quantidade de instituidores se deu a partir de alteração na metodologia, que passou a considerar como irregular apenas os registros dos instituidores que tiveram o CPF cancelado antes da concessão do benefício.

78. Quanto aos procedimentos de controle adotados pelo INSS, destaca-se a necessidade de adequar o fluxo de trabalho conforme a situação cadastral do CPF. Para os benefícios associados a CPFs com situação "nula", mantém-se a instauração de processos de apuração de irregularidade. Enquanto os benefícios com CPF na situação "cancelada", poderiam existir procedimentos de tratamento mais céleres, evitando a instauração de processos de apuração de irregularidade.

79. No que tange à dificuldade na localização e na notificação dos beneficiários, as causas identificadas são, em grande parte, externas ao controle direto do INSS. Os normativos estabelecem procedimentos e prazos que devem ser observados para a notificação dos beneficiários. Quando não for possível realizar a notificação do beneficiário, em que pese o bloqueio do benefício ser uma medida extrema, o INSS deve considerar a elaboração de estratégias e medidas para a identificação e caracterização, com razoável e suficiente nível de assertividade, dos requisitos que autorizariam a referida tutela de urgência em casos concretos individualizados ou em grupos, pois a irregularidade na manutenção do benefício deve ser sanada, bem como, deve-se reduzir o risco de realizar um pagamento indevido.

Proposta de encaminhamento

80. Recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que reavalie o fluxo de tratamento dos benefícios conforme a situação da inscrição do CPF, com o objetivo de estabelecer procedimentos mais céleres e econômicos.

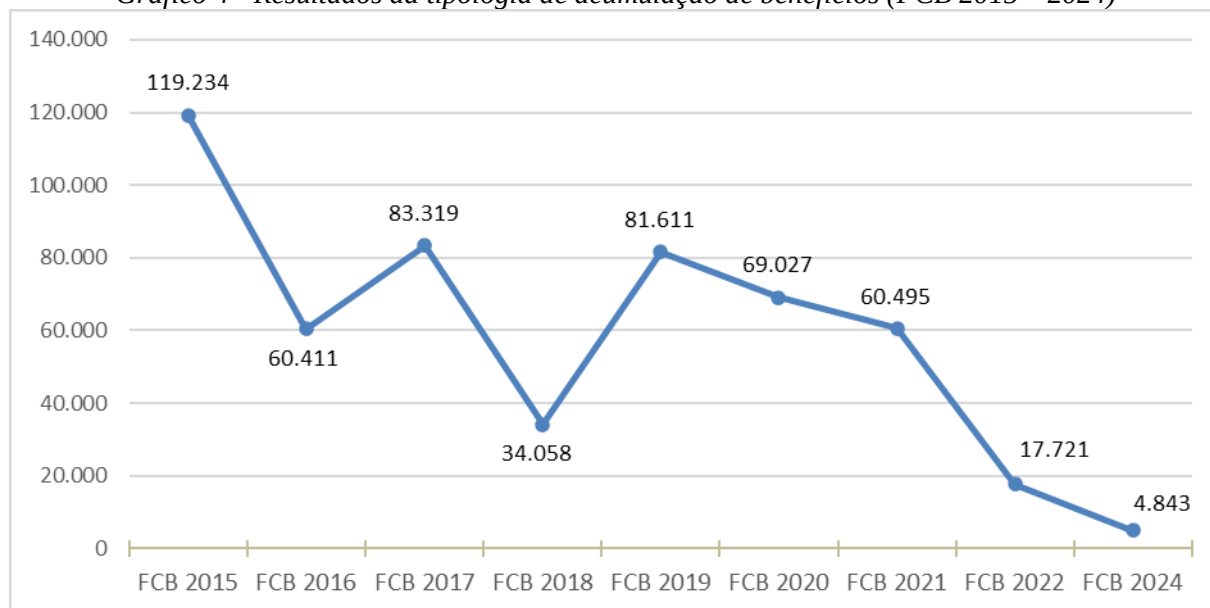
3.2.2. Acumulação indevida de benefício

Situação encontrada

81. A tipologia de acumulação indevida de benefício identificou 4.843 pares de benefícios com indícios de pagamento indevido na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023, devido à acumulação. O efeito potencial financeiro dos pagamentos foi estimado em R\$ 61,5 milhões.

82. O Gráfico 4 apresenta os resultados identificados na tipologia de acumulação nas fiscalizações de benefícios realizadas entre 2015 e 2024. Observa-se uma tendência de queda nos resultados e as variações nos totais em 2016 e 2018 podem ter ocorrido devido a mudanças legais ou na jurisprudência que trata da acumulação de benefícios.

Gráfico 4 - Resultados da tipologia de acumulação de benefícios (FCB 2015 – 2024)



Fonte: elaboração própria.

Evidências

83. O critério e a metodologia da tipologia estão descritos no Apêndice I.

Causas

84. As seguintes causas foram identificadas para a situação encontrada.

84.1. Falta de atualização da Matriz de acumulação e falta de uniformização do entendimento sobre os benefícios acumuláveis

84.1.1. No âmbito do TC 035.131/2023-3, que realizou o Acompanhamento de conformidade de pagamentos com análise de dados, uma amostra dos benefícios identificados foi encaminhada para análise do INSS e foi estimado um percentual de assertividade de 84,8%, ou seja, para cada cinco benefícios indicados na análise, quatro possuíam alguma inconsistência.

84.1.2. Os benefícios da amostra que foram considerados regulares pela análise documental estavam marcados como “não acumuláveis” na Matriz de Acumulação, indicando que a matriz estava desatualizada. Em outros benefícios, a análise documental identificou a necessidade de uniformização do entendimento sobre alguns casos específicos de acumulação, como por exemplo, entre a pensão vitalícia de síndrome de talidomida (espécie 56) com o BPC para pessoa com deficiência (espécie 87).

84.2. Dificuldades para revisar os benefícios que não estão em processo digital.

84.2.1. Os gestores do INSS informaram que existem dificuldades para a revisão dos benefícios concedidos antes de janeiro de 2020, pois alguns ainda estão em processo em papel. Nesses casos, a equipe da Cgmob, que é responsável pela análise das acumulações, precisa solicitar a digitalização dos processos, que em alguns casos estão na APS ou nas gerências regionais. Além disso, caso a concessão possua despacho judicial, também é necessário identificar, localizar e solicitar a digitalização do processo judicial.

84.2.2. Sendo assim, devido ao tamanho da fila de processos para análise na Cgmob, o tamanho da força de trabalho disponível e o custo para digitalização, os gestores têm optado por envidar esforços em analisar um número maior de processos, dando preferência aos que estão em meio digital e possuem um menor custo para serem disponibilizados para a equipe.

Efeito

85. O valor do efeito corresponde à economia de recursos que ocorreria caso os pagamentos dos benefícios identificados fossem cessados. Como os pagamentos são realizados mensalmente e sem prazo para encerramento, utilizou-se um período de treze meses (12 meses + 13º salário) para calcular o valor do efeito, em conformidade com o §1º do art. 4º da Portaria Segecex 37, de 13/12/2018, multiplicado pelo percentual de assertividade, que foi estimado em 84,8% para a tipologia (TC 035.131/2023-3)

86. Dessa maneira, o efeito potencial financeiro foi estimado em R\$ 61.520.778,69.

Conclusão

87. Foram identificados 4.843 pares de benefícios com indícios de pagamento indevido na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023 devido à acumulação indevida de benefícios.

88. A desatualização da Matriz de Acumulação, aliada à falta de uniformização do entendimento sobre a acumulação de determinados benefícios, resultou na identificação incorreta de benefícios.

89. O TC 035.131/2023-3, referente ao Relatório de Acompanhamento de Conformidade de Pagamentos com Análise de Dados, possui proposta de determinação para que o INSS adote providências para atualizar a matriz de acumulação de benefícios. Dessa maneira, não se faz necessária a inclusão de novas propostas de encaminhamento no presente relatório.

90. Por fim, foram identificados desafios operacionais relacionados à análise de benefícios que ainda estão em processos físicos, especialmente aqueles concedidos antes de janeiro de 2020, cuja digitalização dos processos enfrenta barreiras devido ao custo de digitalização e ao volume significativo de benefícios para análise.

3.2.3. Pagamento de benefício pós-óbito

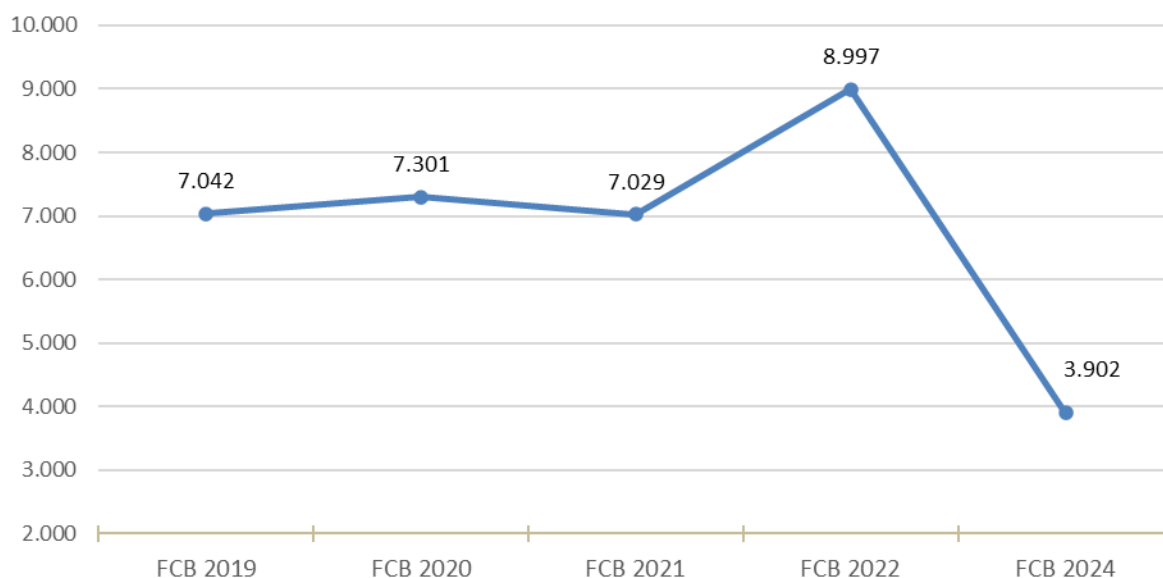
Situação Encontrada

91. Os procedimentos de auditoria identificaram 3.902 benefícios com indícios de pagamento pós-óbito na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023 pelo motivo de óbito do titular. O efeito potencial financeiro dos pagamentos foi estimado em R\$ 11,6 milhões.

92. O Gráfico 5 apresenta os resultados identificados nas FCBs realizadas entre 2019 e 2024

para a tipologia de titular com indício de óbito. A curva do gráfico indica uma tendência de queda nos resultados identificados devido a melhorias nos controles internos implementados pelo INSS e a melhorias no Sirc, no qual ocorreu a diminuição do prazo médio para a notificação de óbito pelos cartórios.

Gráfico 5 - Resultados da tipologia de óbito do titular (FCB 2019-2024)



Fonte: elaboração própria.

Evidências

93. O critério e a metodologia da tipologia estão descritos no Apêndice I.

Causas

94. As seguintes causas foram identificadas para a situação encontrada.

94.1. O INSS não obtém as informações sobre o óbito

94.1.1. As principais sub causas para o não recebimento das informações são:

a) Entrega intempestiva ou incompleta das informações do registro de óbito pelos cartórios; e

b) Família não comunica o óbito do beneficiário.

94.1.2. As sub causas identificadas foram apontadas pelos gestores do INSS e são semelhantes às causas identificadas no Relatório do Acórdão 2.351/2020-Plenário, Min. Bruno Dantas, referente ao TC 016.834/2020-8, que avaliou a qualidade dos dados do CPF e os procedimentos de controle realizados pela Receita Federal para registrar óbitos na inscrição do CPF.

94.1.3. O registro de um óbito no CPF deve ser realizado com controles rigorosos, pois quando ocorre de forma indevida retira o indivíduo da vida civil, impedindo-o de peticionar direitos frente a diferentes órgãos.

94.1.4. A primeira causa relatada pelos gestores do CPF foi a qualidade dos dados advindos do registro civil, que são consolidados na Central de Informações do Registro Civil (CRC) e tendem a apresentar dificuldades para a identificação unívoca, seja pela qualidade da informação, principalmente para as certidões de óbito anteriores a 2015, ou pela **inexistência do dado**, nos casos de serventias que não reportam o ocorrido ao CRC.

94.1.5. A segunda causa pode decorrer de motivos que dificultem o registro do óbito pela família, como a residência em áreas isoladas ou afastadas de pontos de atendimento de saúde pública, que poderiam registrar o óbito no Sistema de Informação de Mortalidade (SIM). Ademais, a família pode ter **incentivos** para não comunicar o óbito do familiar ou para fornecer dados cadastrais de forma incompleta, uma vez que a notificação do óbito pode resultar na cessação do benefício, especialmente nos casos de benefícios previdenciários.



94.2. Alterações na prova de vida a partir de 2022

94.2.1. A Portaria MTP 220/2022 e a Portaria Pres/INSS 1.408/2022 alteraram os procedimentos da comprovação de vida, que é prevista no inciso I do § 8º do art. 69 da Lei 8.212/1991. A partir da publicação da Portaria MTP 220/2022, ficou vedado ao INSS a exigência de comprovação presencial de vida, quando esta implicar o deslocamento dos beneficiários de suas próprias residências a unidades do INSS ou à instituição financeira pagadora do benefício.

94.2.2. A comprovação de vida passou a ser realizada por meio de consultas a atos registrados em bases de dados próprias ou mantidas e administradas pelos órgãos públicos federais, preferencialmente biométricas. O art. 2º da Portaria Pres/INSS 1.408/2022 elenca quais meios poderão ser válidos para realizar a prova de vida, como por exemplo:

- acesso ao aplicativo Meu INSS com o selo ouro;
- votação nas eleições;
- emissão/renovação de documentos como a carteira de identidade, carteira de motorista e outros documentos oficiais que necessitem da presença física do usuário ou reconhecimento biométrico; e
- recebimento do pagamento de benefício com reconhecimento biométrico.

94.2.3. Quando o beneficiário não for identificado nos meios previstos no art. 2º da Portaria Pres/INSS 1.408/2022, ele deverá ser notificado. Caso continue sem realizar a prova de vida, o INSS deverá prover ao beneficiário meios para que a prova de vida seja realizada sem a necessidade de deslocamento do beneficiário de sua própria residência, utilizando, para tanto, seus servidores ou entidades conveniadas e parceiras, bem como as instituições financeiras pagadoras dos benefícios.

94.2.4. Além das mudanças nos procedimentos, o parágrafo único do art. 2º da Portaria MTP 220/2022 suspendeu, durante o ano de 2022, o bloqueio ou suspensão de pagamento por falta da comprovação de vida. Em 2024, a Portaria MPS 723/2024 suspendeu novamente o bloqueio de pagamento por falta da comprovação de vida até 31 de dezembro de 2024.

94.2.5. A suspensão do bloqueio de benefícios devido à ausência da prova de vida representa um aumento no risco de pagamentos pós-óbito, por suprimir um mecanismo de controle do INSS. No cenário em que o beneficiário não pode ser localizado ou notificado, o bloqueio do benefício funciona como a última alternativa para viabilizar a prova de vida.

94.2.6. Em que pese a necessidade de facilitar a prova de vida, seja pela idade avançada dos beneficiários ou pela dificuldade em ter acesso aos pontos de atendimento do INSS ou entidades parceiras, principalmente em municípios da região Norte (onde alguns beneficiários estão muito distantes das APS), constata-se que o novo regramento não possui critérios que levem em conta as características regionais de onde o público-alvo está localizado. Como exemplo dessas características, pode-se citar o tamanho e grau de desenvolvimento dos municípios e a disponibilidade de acesso aos serviços de atendimento.

94.2.7. Nesse contexto, a decisão de uniformizar as regras da prova de vida sem considerar as particularidades e necessidades específicas de cada região pode criar desafios significativos para a execução eficaz do processo.

94.2.8. Em municípios maiores e mais desenvolvidos, onde o acesso à tecnologia e aos serviços são maiores, a aplicação de regras padronizadas pode se tornar especialmente problemática. Nessas áreas, caso os beneficiários não tenham incentivos para realizar a prova de vida por conta própria, pode ocorrer a sobrecarga dos recursos do INSS e das entidades parceiras, principalmente nos casos de necessidade de visita domiciliar.

94.3. Baixa qualidade dos dados cadastrais de benefícios concedidos nas décadas de 60, 70 e 80

94.3.1. A equipe da Cgmob informou que os benefícios concedidos nas décadas de 60, 70 e 80 possuem dados cadastrais com baixa qualidade, que dificultam o cruzamento de dados com as certidões de óbito. Além disso, ainda existem benefícios que foram concedidos utilizando o CPF do cônjuge, quando esse procedimento era permitido.

94.4. Necessidade de melhoria no sistema de ouvidoria e canais de denúncia

94.4.1. Os gestores informaram que os sistemas de ouvidoria e denúncias são importantes fontes

de informação para identificar casos de óbito do titular e que poderiam ocorrer melhorias nas equipes responsáveis pelos serviços.

94.5. Óbito ocorre próximo ao fechamento da folha

94.5.1. A manutenção da folha de pagamentos possui dois procedimentos de controle para identificar o óbito de um beneficiário. A primeira linha de controle envolve os cruzamentos diários com as bases de óbito do Sirc e do Sisobi. Quanto um óbito é identificado nesses procedimentos, o benefício é cessado automaticamente.

94.5.2. A segunda linha de controle consiste nos cruzamentos mensais entre o Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), o CPF e os instituidores de pensão por morte na Maciça, de responsabilidade da Cgmob. Quando é identificado um óbito nesses cruzamentos, o benefício é suspenso por “suspeita de óbito”. A Cgmob considera a suspensão do benefício nesses casos como um procedimento efetivo, pois o percentual de benefícios cessados por causa de falso positivo é baixo.

94.5.3. Os principais motivos de cessações indevidas são casos de morte presumida, uso indevido de CPF por terceiros e homônimos. Nesses casos, a orientação para as APS é reativar o benefício caso o beneficiário compareça para regularizar o benefício e, conforme o caso, indicar que seja realizada a regularização da situação do CPF com a Receita Federal.

94.5.4. A folha de pagamento do INSS é gerada em duas etapas, denominadas de cálculo da folha. O primeiro cálculo é a geração da folha, que ocorre normalmente no primeiro final de semana do mês de competência. Durante uma semana podem ser realizadas alterações na folha, com efeitos no mesmo mês de competência, como por exemplo: alterar o banco para recebimento do benefício ou corrigir a grafia do nome do beneficiário.

94.5.5. O segundo cálculo da folha é realizado no segundo final de semana do mês de referência. Nesse momento os créditos são gerados, ocorre o envio da carga para os bancos e a folha não pode mais receber atualizações para a mesma competência. Ainda podem ocorrer atualizações que impactem no pagamento de benefícios, como o bloqueio do pagamento por motivo de óbito, atualização da data de cessação do benefício (DCB) após perícia médica ou suspensão do benefício.

94.5.6. Caso seja identificado algum óbito após a segunda semana, o crédito é invalidado e um aviso é enviado ao banco para não disponibilizar o pagamento. Caso ocorra o pagamento pós óbito, a devolução dos recursos aos bancos é solicitada, independentemente do canal de pagamento utilizado (saque cartão, depósito em conta, outros) e, em alguns casos, a restituição do benefício é concretizada.

94.5.7. Caso seja identificada a situação de “saque por terceiro”, a Cgmob inicia o procedimento de cobrança administrativa desse terceiro.

Efeito

95. O valor do efeito corresponde à economia de recursos que ocorreria caso os pagamentos dos benefícios identificados fossem cessados. Como os pagamentos são realizados mensalmente e sem prazo para encerramento, utilizou-se um período de treze meses (12 meses + 13º salário) para calcular o valor do efeito, em conformidade com o §1º do art. 4º da Portaria Segecex 37, de 13/12/2018, multiplicado pelo percentual de assertividade, que foi estimado em 14% para a tipologia (TC 035.131/2023-3)

96. O efeito potencial financeiro estimado foi de R\$ 11.624.456,48.

Conclusão

97. A quantidade de benefícios com indício de pagamento pós-óbito apresentou uma queda de 65% em comparação com o último ciclo da FCB. Foram identificados 3.902 benefícios com indício de pagamento pós-óbito na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023 pelo motivo de óbito do titular.

98. As alterações nos procedimentos de prova de vida, com a suspensão do bloqueio do pagamento e a transferência do ônus de realizar a prova de vida ao INSS, nos casos em que o beneficiário não tenha capacidade ou interesse em se deslocar de sua própria residência, removeram importantes incentivos para que esse a realize. Com isso, aumentou-se o risco de pagamento pós

óbito.

99. Esse risco ainda é agravado quando se consideram as causas para o INSS não receber as informações sobre o óbito (item 102.1), como a entrega intempestiva ou incompleta das informações do registro de óbito pelos cartórios e a ausência de incentivo para a família comunicar o óbito do beneficiário.

100. Por fim, os óbitos que ocorrem próximos ao fechamento da folha de pagamento podem resultar na impossibilidade de suspender o benefício a tempo. Entretanto, os controles internos do INSS, como cruzamentos diários e mensais de bases de dados, têm demonstrado eficácia em minimizar esse risco, embora haja espaço para aprimoramentos.

Proposta de encaminhamento

101. Recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adote providências para reduzir o risco de pagamento pós-óbito para os benefícios que devem realizar a prova de vida, principalmente nos casos dos beneficiários que foram notificados e dependem de visita domiciliar ou alguma ação do INSS para a realização do procedimento.

4. MONITORAMENTO DOS ACÓRDÃOS DAS FCB

102. O presente tópico apresenta análise acerca do cumprimento de determinações exaradas no âmbito das FCB anteriores:

Quadro 1 – Acórdãos monitorados

Fiscalização	Processo	Deliberação
FCB 2015	TC 010.947/2015-9	Acórdão 718/2016 - TCU/Plenário
FCB 2016	TC 016.216/2016-4	Acórdão 1057/2017 - TCU/Plenário
FCB 2017	TC 017.519/2017-9	Acórdão 1057/2018 - TCU/Plenário
FCB 2018	TC 021.408/2018-1	Acórdão 1947/2019 - TCU/Plenário
FCB 2019	TC 012.592/2019-6	Acórdão 1350/2020 - TCU/Plenário
FCB 2020	TC 036.871/2020-6	Acórdão 1751/2021 - TCU/Plenário
FCB 2021	TC 000.974/2022-6	Acórdão 161/2023 - TCU/Plenário

Fonte: elaboração própria.

103. Em relação os ciclos de auditoria de 2015 a 2020, acima citados, foi instaurado o TC 026.233/2021-5 para o monitoramento conjunto dos Acórdãos 718/2016, 1057/2017, 1057/2018, 1947/2019 e 1350/2020-TCU-Plenário. Contudo, por se tratar de ciclos de Fiscalizações Contínuas de Benefícios (FCB) que tratam de reaplicações de tipologias idênticas, têm-se por oportuno e vantajosa a inclusão do monitoramento no presente trabalho, nos termos do art. 4º, IV, da Portaria-Segecex 27/2009 (Padrões de Monitoramento).

104. Todas as análises constam do Apêndice IV. A seguir constam apenas os quadros das consolidações das conclusões acerca do cumprimento de cada item de deliberação, com o resumo do atendimento às deliberações dos itens monitorados.

Quadro 2 – Resumo do grau de atendimento às deliberações do Acórdão 718/2016-TCU-Plenário

Deliberação	Unidades Jurisdicionais	Objeto de Controle	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada
9.1.1	INSS	Previdência social	X (AC 1947/2019 – PL)			
9.1.2	INSS	Previdência social	X (AC 1947/2019 – PL)			
9.1.3	INSS	Previdência social	X			



<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.1.4	INSS	Previdência social	X			
9.1.5.1	INSS	Previdência social	X			
9.1.5.2	INSS	Previdência social	X			
9.1.5.3	INSS	Previdência social	X			
9.1.5.4	INSS	Previdência social	X			
Quantidade	-	-	8	0	0	0
Percentual	-	-	100,0%	0%	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

Quadro 3 – Resumo do grau de atendimento às deliberações do Acórdão 1.057/2017-TCU-P

<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.1.1	INSS	Previdência social	X			
9.1.2	INSS	Previdência social	X			
9.1.3	INSS	Previdência social	X			
9.1.4	INSS	Previdência social	X			
9.1.5	INSS	Previdência social	X			
9.1.6	INSS	Previdência social	X (AC 1947/2019 – PL)			
9.1.7	INSS	Previdência social	X			
9.1.8	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.2.1	INSS	Previdência social	X			
9.2.2	INSS	Previdência social	X			
Quantidade	-	-	9	0	0	0
Percentual	-	-	100%	0%	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

Quadro 4 – Resumo do grau de atendimento às deliberações do Acórdão 1.057/2018-TCU-P

<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.1.1	INSS	Previdência social	X			
9.1.2	INSS	Previdência social	X			
9.1.3	INSS	Previdência social	X			
9.1.4	INSS	Previdência social	X			
9.1.5.1	INSS	Previdência social	X			
9.1.5.2	INSS	Previdência social	X			
9.1.6	INSS	Previdência social	X			
9.2	INSS	Previdência social	X			
Quantidade	-	-	8	0	0	0
Percentual	-	-	100%	0%	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

Quadro 5 – Resumo do grau de atendimento às deliberações do Acórdão 1.947/2019-TCU-P

<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.3.1	INSS	Previdência social	X			
9.3.2	INSS	Previdência social	X			
9.6	MAPA	Seguro Defeso	não monitorado			
9.7.1	INSS	Seguro Defeso	não monitorado			
9.7.2.1	INSS/Dataprev	Seguro Defeso	não monitorado			
9.7.2.2	INSS/Dataprev	Seguro Defeso	não monitorado			
9.7.2.3	INSS/Dataprev	Seguro Defeso	não monitorado			

<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.8.1	ME	Seguro Defeso	não monitorado			
9.8.2	ME	Seguro Defeso	não monitorado			
9.9	INSS	Seguro Defeso	não monitorado			
9.11.1	SENARC/MC	CadÚnico	não monitorado			
9.11.2	SENARC/MC	Bolsa Família	não monitorado			
9.11.3	SENARC/MC	Bolsa Família	não monitorado			
9.12.1	SENASC/MC e INSS	BPC	não monitorado			
9.12.2	SENASC/MC e INSS	BPC	não monitorado			
Quantidade	-	-	2	0	0	0
Percentual	-	-	100%	0%	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

(Obs.: os itens não monitorados são relativos a objetos de controle diversos da temática Previdência Social, que é o objeto da presente fiscalização)

Quadro 6 – Resumo do grau de atendimento às deliberações do Acórdão 1.350/2020-TCU-P

<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.1	INSS	Previdência social	X			
9.2.1	INSS	Previdência social		X		
9.2.2	INSS	Previdência social	X			
9.2.3	INSS	Previdência social	X			
9.2.4	INSS	Previdência social	X			



<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.2.5	INSS	Previdência social	X			
9.2.6	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.2.7	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.2.8	INSS	Previdência social		X		
9.2.9	INSS	Previdência social		X		
9.2.10	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.2.11	INSS	Previdência social	insubsistente			
Quantidade	-	-	5	3	0	0
Percentual	-	-	62,5%	37,5%	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

Quadro 7 – Resumo do grau de atendimento às deliberações do Acórdão 1.751/2021-TCU-P

<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.1.1	INSS	Previdência social		X		
9.1.2	INSS	Previdência social		X		
9.1.3	INSS	Previdência social	X			
9.1.4	INSS	Previdência social	X			
9.1.5	INSS	Previdência social		X		
9.1.6	INSS	Previdência social	X			
9.1.7	INSS	Previdência social	insubsistente			

<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.1.8	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.1.9	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.1.10	INSS	Previdência social		X		
9.1.11	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.1.12	INSS	Previdência social	insubsistente			
Quantidade	-	-	3	4	0	0
Percentual	-	-	42,9%	57,1%	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

Quadro 8 – Resumo do grau de atendimento às deliberações do Acórdão 161/2023-TCU-P

<i>Deliberação</i>	<i>Unidades Jurisdicionais</i>	<i>Objeto de Controle</i>	<i>Cumprida ou Implementada</i>	<i>Em cumprimento ou em implementação</i>	<i>Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada</i>	<i>Não cumprida ou Não implementada</i>
9.1.1	INSS	Previdência social		X		
9.1.2	INSS	Previdência social		X		
9.1.3	INSS	Previdência social		X		
9.1.4	INSS	Previdência social	X			
9.1.5	INSS	Previdência social		X		
9.1.6	INSS	Previdência social		X		
9.1.7	INSS	Previdência social		X		
9.1.8	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.1.9	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.1.10	INSS	Previdência social		X		

9.1.11	INSS	Previdência social		X		
9.1.12	INSS	Previdência social		X		
9.1.13	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.1.14	INSS	Previdência social	insubsistente			
9.1.15	INSS	Previdência social	insubsistente			
Quantidade	-	-	1	9	0	0
Percentual	-	-	10,0%	90,0%	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

105. Diante do exposto, propõe-se que esta Corte delibere por considerar:

105.1. **cumpridas** as determinações constantes dos seguintes itens:

- a) 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.5.3 e 9.1.5.4 do Acórdão 718/2016-TCU-Plenário;
- b) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.7, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário;
- c) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.6 e 9.2 do Acórdão 1.057/2018-TCU-Plenário;
- d) 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.947/2019-TCU-Plenário;
- e) 9.1, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário;
- f) 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e
- g) 9.1.4 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário.

105.2. **em cumprimento** as determinações constantes dos seguintes itens:

- a) 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário;
- b) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.5, 9.1.10 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e
- c) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.10, 9.1.11, 9.1.12 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário.

105.3. **insubsistentes** as determinações constantes dos seguintes itens:

- a) 9.1.8 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário;
- b) 9.2.7, 9.2.10, 9.2.11 do Acórdão 1350-2020-TCU-Plenário;
- c) 9.1.8, 9.1.9, 9.1.11, 9.1.12 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e
- d) 9.1.8, 9.1.9, 9.1.13, 9.1.14 e 9.1.15 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário.

5. CONCLUSÃO

Achado 1 – Questão 2

106. O Questão 2 teve como objetivo verificar se os benefícios encaminhados para revisão pelo INSS, em cumprimento aos acórdãos das Fiscalizações Contínuas de Benefícios, Acórdãos 718/2016 - TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo; 1.057/2017-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo; 1.057/2018-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; 1.947/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro; 1.350/2020-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas; 1.751/2021-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas; e 161/2023-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, estavam devidamente registrados nos sistemas e se a análise estava sendo realizada de forma tempestiva.

107. A partir das respostas enviadas, verificou-se que apenas 4% dos benefícios com determinação possuem demanda registrada para análise nos sistemas do INSS. Para os acórdãos mais recentes, Acórdãos 161/2023, 1751/2021 e 1350/2020, todos do Plenário, o percentual foi de apenas 0,04%.

108. A situação encontrada evidencia que o INSS demonstrou um nível insuficiente de

governança sobre a revisão dos benefícios, sendo incapaz de prover informações sobre o registro dos benefícios encaminhados com determinação para revisão. Além disso, constatou-se a incapacidade do INSS em extrair e apresentar informações a partir dos sistemas do MOB Digital, do Gerenciamento de Tarefas (GET) e BG INSS para atendimento aos ofícios de requisição.

109. A gravidade dessas constatações é amplificada ao se considerar o tempo decorrido entre a ciência dos acórdãos e o ofício de requisição de informações. Por exemplo, o Acórdão 1.350/2020 teve ciência em 12/06/2020 (peça 67), há mais de quatro anos (considerando a data do recebimento da segunda resposta à requisição, 25/9/2024), enquanto o acórdão mais recente, Acórdão 161/2023, teve ciência em 8/2/2023 (peça 68), há mais de um ano.

110. A morosidade e a baixa qualidade na produção das informações apresentadas pelo INSS em atendimento aos ofícios de requisição já foram relatadas em outras situações. O voto do Acórdão 2.198/2024-TCU-Plenário, do Min. Aroldo Cedraz, referente à Auditoria Operacional da Tempestividade do BPC, contém o seguinte trecho:

86. Por último, faço menção às dificuldades relatadas pela equipe de auditoria para obtenção de dados e informações do INSS. Ao que ficou registrado, a autarquia não atendeu com diligência aos ofícios de requisição expedidos no âmbito desta fiscalização, em desconformidade com o art. 42 da Lei 8.443/1992, causando prejuízos às análises realizadas. Entendo as limitações administrativas do INSS, mas importa deixar este registro para que tais ocorrências não se repitam.

Achado 2 - Questão 1

111. A Questão 1 buscou identificar as principais causas para a recorrência dos achados nas FCBs em relação às situações de titular ou instituidor de benefício com CPF cancelado ou nulo, acumulação indevida de benefícios e o pagamento de benefício pós-óbito.

112. Em relação à situação da **inscrição do CPF**, no caso dos titulares, o número de benefícios identificados foi de 9 mil, enquanto para os instituidores, esse número foi de 2,8 mil. O aumento na quantidade de titulares identificados foi decorrente das ações de controle promovidas pela Receita Federal na base CPF, que cancelaram de ofício diversas inscrições.

113. Quanto aos procedimentos de controle adotados pelo INSS, destaca-se a necessidade de adequar o fluxo de trabalho conforme a situação cadastral do CPF. Para os benefícios associados a CPFs com situação "nula", mantém-se a instauração de processos de apuração de irregularidade. Enquanto para os benefícios com CPF na situação "cancelada", poderiam existir procedimentos de tratamento mais céleres, evitando a instauração de processos de apuração de irregularidade.

114. No que tange à dificuldade na localização e na notificação dos beneficiários, as causas identificadas são, em grande parte, externas ao controle direto do INSS. Os normativos estabelecem procedimentos e prazos que devem ser observados para a notificação dos beneficiários. Quando não for possível realizar a notificação do beneficiário, em que pese o bloqueio do benefício ser uma medida extrema, o INSS deve considerar a elaboração de estratégias e medidas para a identificação e caracterização, com razoável e suficiente nível de assertividade, dos requisitos que autorizariam a referida tutela de urgência em casos concretos individualizados ou em grupos, pois a irregularidade na manutenção do benefício deve ser sanada, bem como, deve-se reduzir o risco de realizar um pagamento indevido.

115. Nos casos de **acumulação indevida**, foram identificados 4.843 pares de benefícios com indícios de pagamento indevido na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023. As principais causas para o achado foram a desatualização da Matriz de Acumulação, a falta de uniformização do entendimento sobre a acumulação de determinadas espécies de benefícios e as dificuldades operacionais para digitalizar e disponibilizar para análise os processos de concessão anteriores a 2020.

116. Em relação à proposta de medidas para tratar dessas causas, o TC 035.131/2023-3, referente ao Relatório de Acompanhamento de Conformidade de Pagamentos com Análise de Dados, possui proposta de determinação para que o INSS adote providências para atualizar a matriz de acumulação de benefícios e, por economia processual, não se fez necessária a inclusão de novas

propostas de encaminhamento.

117. Por fim, foram identificados desafios operacionais relacionados à análise de benefícios que ainda estão em processos físicos, especialmente aqueles concedidos antes de janeiro de 2020, cuja digitalização dos processos enfrenta barreiras devido ao custo de digitalização e ao volume significativo de benefícios para análise.

118. Para a situação de **pagamento pós-óbito**, foram identificados 3.902 benefícios com indício de óbito do titular na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023. Uma das principais causas identificadas nessa situação foram as alterações promovidas pela Portaria MTP 220/2022 e pela Portaria Pres/INSS 1.408/2022, que alteraram os procedimentos de prova de vida.

119. Pelas novas regras, caso um beneficiário não realize a prova de vida, o INSS deverá prover a ele meios para que a prova de vida seja realizada sem a necessidade de deslocamento do beneficiário de sua própria residência, utilizando, para tanto, seus servidores ou entidades conveniadas e parceiras, bem como as instituições financeiras pagadoras dos benefícios.

120. Além das mudanças nos procedimentos, o parágrafo único do art. 2º da Portaria MTP 220/2022 suspendeu, durante o ano de 2022, o bloqueio ou suspensão de pagamento por falta da comprovação de vida. Em 2024, a Portaria MPS 723/2024 suspendeu novamente o bloqueio de pagamento por falta da comprovação de vida até 31 de dezembro de 2024.

121. A suspensão do bloqueio de benefícios devido à ausência da prova de vida representa um aumento no risco de pagamentos pós-óbito, por suprimir um mecanismo de controle do INSS. No cenário em que o beneficiário não pode ser localizado ou notificado, o bloqueio do benefício funciona como a última alternativa para viabilizar a prova de vida.

121.1.1. Apesar da necessidade de facilitar a prova de vida, seja pela idade avançada dos beneficiários ou pela dificuldade em ter acesso aos pontos de atendimento do INSS ou entidades parceiras, principalmente em municípios da região Norte (onde alguns beneficiários estão muito distantes das APS), constata-se que o novo regramento não possui critérios que levem em conta as características regionais de onde o público-alvo está localizado. Como exemplo dessas características, pode-se citar o tamanho e grau de desenvolvimento dos municípios e a disponibilidade de acesso aos serviços de atendimento. Nesse contexto, a decisão de uniformizar as regras da prova de vida sem considerar as particularidades e necessidades específicas de cada região pode criar desafios significativos para a execução eficaz do processo.

122. Em municípios maiores e mais desenvolvidos, onde o acesso à tecnologia e aos serviços são maiores, a aplicação de regras padronizadas pode se tornar especialmente problemática. Nessas áreas, caso os beneficiários não tenham incentivos para realizar a prova de vida por conta própria, pode ocorrer a sobrecarga dos recursos do INSS e das entidades parceiras, principalmente nos casos de necessidade de visita domiciliar.

123. Esse risco ainda é agravado quando se consideram as causas para o INSS não receber as informações sobre o óbito (item 87.1), como a entrega intempestiva ou incompleta das informações do registro de óbito pelos cartórios e a ausência de incentivo para a família comunicar o óbito do beneficiário.

124. Por fim, os óbitos que ocorrem próximos ao fechamento da folha de pagamento podem resultar na impossibilidade de suspender o benefício a tempo. Entretanto, os controles internos do INSS, como cruzamentos diários e mensais de bases de dados, têm demonstrado eficácia em minimizar esse risco, embora haja espaço para aprimoramentos.

Monitoramento

125. No âmbito do monitoramento relativo às fiscalizações contínuas anteriores, conclui-se que as determinações para revisão de benefícios constantes nos Acórdãos 718/2016, 1057/2017, 1057/2018, 1947/2019-TCU-Plenário podem ser consideradas atendidas, na medida em que, após excluídos do universo os benefícios que não são mais passíveis de revisão pelo decurso do prazo decadencial, não se detectaram benefícios passíveis de revisão em percentual superior a 5% após a subtração dos que foram identificados nos mesmos achados em fiscalizações mais recentes e os que receberam

tratamento pelo INSS. Quanto aos acórdãos 1.350/2020, Acórdão 1.751/2021 e Acórdão 161/2023-TCU-Plenário, embora adotada a mesma redução do universo, o grau de atendimento das deliberações foi inferior, de 62,5%, 42,9% e 10%, respectivamente, estando pendente a revisão integral dos benefícios em diversas determinações apontadas na análise, conforme detalhamento constante do Apêndice IV deste relatório.

6. BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

126. Os benefícios de controle do presente processo estão intrinsecamente ligados ao aprimoramento da economia, eficiência, eficácia e efetividade dos controles internos implementados pelo INSS, visando a mitigação dos riscos de pagamento indevido de benefícios previdenciários. A identificação das causas subjacentes às inconsistências ou irregularidades é fundamental para o fortalecimento dos controles internos, permitindo o desenvolvimento de estratégias direcionadas à redução de riscos e à prevenção de reincidências.

127. Os benefícios de controle identificados para as tipologias referentes ao Achado 2 são apresentados na Tabela 3. Esse valor corresponde à economia de recursos que ocorreria caso os pagamentos dos benefícios identificados fossem cessados. Como os benefícios são pagos mensalmente e sem prazo para encerramento, calculou-se o efeito potencial de cada tipologia considerando os pagamentos durante um período de treze meses (12 meses + 13º salário), de acordo com o §1º do art. 4º da Portaria Segecex 37, de 13/12/2018, multiplicado pelo percentual de assertividade da tipologia.

Tabela 3. Benefícios de controle por tipologias (Dez/2023)

Tipologia	Total	Assertividade	Efeito Potencial (R\$)
Acumulação Indevida (TPL BP-E00-002)	4.834	84,80%	61.520.778,69
Inscrição do CPF Cancelada ou Nula (TPL BP-E00-005)		98,70%	
- Titular	9.019		162.987.535,00
- Instituidor	2.802		6.420.853,00
Pagamento de benefício pós-óbito (TPL BP-E00-007)	3.902	14%	11.624.456,48
Total	20.566		242.553.620,66

Fonte: elaboração própria

128. O monitoramento contínuo dos riscos e o desenvolvimento de controles internos são essenciais para a manutenção de um sistema previdenciário sustentável e justo. A melhoria contínua dos processos de controle possibilita a detecção precoce de desvios, ineficiências e irregularidades, permitindo correções rápidas e eficazes que evitam o desperdício de recursos e maximizam os resultados dos programas governamentais. Em um contexto de recursos limitados, a gestão focada na economia, eficiência, eficácia e efetividade é crucial para que os programas de governo alcancem seus objetivos de forma sustentável.

129. A seguir, apresentam-se os benefícios efetivos estimados advindos do atendimento às deliberações do Tribunal nas FCB anteriores, restritos aos itens de determinações considerados cumpridos, de acordo com os itens 98 e 99 supra. A estimação desses benefícios foi obtida pela proporção dos quantitativos efetivos atestados como cumpridos (QE) sobre os quantitativos originais de benefícios referidos nos relatórios dos acórdãos (QO) aplicada ao efeito original estimado (EO), resultando no valor do campo Efeito Efetivo Estimado (EEE; fórmula: $QE/QO \times EO = EEE$).

Tabela 4. Benefícios efetivos estimados quanto às deliberações do Acórdão 718/2016-TCU-Plenário

Tipologia	Qtd. (Acórdão)	Efeito Estimado (Acórdão) (R\$)	Qtd. Efetiva (excluídos os não revisáveis)	Efeito Efetivo Estimado (R\$)
TPL BP-E00-001 - Benefício superior ao teto previdenciário ou do STF	1.039	13.599.248,00	33	431.929,92



TPL BP-E00-002 - Acumulação Indevida mesmo NIT ou CPF	120.069	131.141.859,60	22.967	25.085.035,18
TPL BP-E00-013 - Pagamento de benefício previdenciário a NIT compartilhado por mais de um titular	21.680	41.827.677,77	1.815	3.501.717,49
Total	142.788	186.568.785,37	24.815,00	29.018.682,59

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5. Benefícios efetivos estimados quanto às deliberações do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário

Tipologia	Qtd. (Acórdão)	Efeito Estimado (Acórdão) (R\$)	Qtd. Efetiva (excluídos os não revisáveis)	Efeito Efetivo Estimado (R\$)
TPL BP-E00-001 - Benefício superior ao teto previdenciário ou do STF	1.039	13.599.248,00	26	340.308,42
TPL BP-E00-002 - Acumulação Indevida mesmo NIT ou CPF	120.069	131.141.859,60	252	275.239,64
TPL BP-E21-008 - Pensão por morte desdobrada com valor desigual para dependentes ou quantidade de dependentes inconsistente	4.005	68.222.022,70	55	936.881,71
TPL BP-E00-013 - Pagamento de benefício previdenciário a NIT compartilhado por mais de um titular	21.680	41.827.677,77	206	397.440,11
Total	146.793	254.790.808,07	539	1.949.869,88

Fonte: elaboração própria.

Tabela 6. Benefícios efetivos estimados quanto às deliberações do Acórdão 1.057/2018-TCU-Plenário

Tipologia	Qtd. (Acórdão)	Efeito Estimado (Acórdão) (R\$)	Qtd. Efetiva (excluídos os não revisáveis)	Efeito Efetivo Estimado (R\$)
TPL BP-E00-002 - Acumulação Indevida mesmo NIT ou CPF	54.071	1.080.886.033,11	12.313	246.138.405,54
TPL BP-E21-007 - Pensão por morte paga a dependentes, cuja soma de pagamentos supera o teto previdenciário	702	24.625.553,81	188	6.594.877,66
TPL BP-E00-013 - Pagamento de benefício previdenciário a NIT compartilhado por mais de um titular	13.040	206.280.066,46	10	158.190,24
Total	67.813	1.311.791.653,38	12.511	252.891.473,43

Fonte: elaboração própria.

Tabela 7. Benefícios efetivos estimados quanto às deliberações do Acórdão 1.947/2019-TCU-Plenário

Tipologia	Qtd. (Acórdão)	Efeito Estimado (Acórdão) (R\$)	Qtd. Efetiva (excluídos os não revisáveis)	Efeito Efetivo Estimado (R\$)
TPL BP-E00-001 - Benefício superior ao teto previdenciário ou do STF	932	85.415.354,57	17	1.558.005,39



TPL BP-E00-002 - Acumulação Indevida mesmo NIT ou CPF	34.058	529.686.457,04	618	9.611.434,33
TPL BP-E21-007 - Pensão por morte paga a dependentes, cuja soma de pagamentos supera o teto previdenciário	525	22.078.128,54	187	7.864.019,12
TPL BP-E00-013 – Nit inválido	25.202	319.896.134,22	177	2.246.711,20
Total	60.717	957.076.074,37	999	21.280.170,05

Fonte: elaboração própria.

Tabela 8. Benefícios efetivos estimados quanto às deliberações do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário

Tipologia	Qtd. (Acórdão)	Efeito Estimado (Acórdão) (R\$)	Qtd. Efetiva (excluídos os não revisáveis)	Efeito Efetivo Estimado (R\$)
TPL BP-E00-001 - Benefício superior ao teto previdenciário ou do STF	2.129	54.073.760,00	459	11.657.987,71
TPL BP-E00-002 - Acumulação Indevida mesmo NIT ou CPF	81.611	763.492.873,00	3.694	34.558.364,35
TPL BP-E00-005 - Titular ou Instituidor com Inscrição do CPF Cancelada ou Nula	9.545	159.477.071,00	9.545	159.477.071,00
TPL BP-E00-007 - Titular Falecido	7.042	120.452.683,00	6.809	116.467.242,05
Total	100.327	1.097.496.387,00	20.507	322.160.665,12

Fonte: elaboração própria.

Tabela 9. Benefícios efetivos estimados quanto às deliberações do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário

Tipologia	Qtd. (Acórdão)	Efeito Estimado (Acórdão) (R\$)	Qtd. Efetiva (excluídos os não revisáveis)	Efeito Efetivo Estimado (R\$)
TPL BP-E00-001 - Benefício superior ao teto previdenciário ou do STF	1.973	53.903.187,00	27	737.651,32
TPL BP-E00-002 - Acumulação Indevida mesmo NIT ou CPF	69.027	691.886.052,00	3.738	37.467.513,62
TPL BP-E00-007 - Titular falecido	7.301	120.452.683,00	7.074	116.707.612,59
Total	78.301	866.241.922,00	10.839	154.912.777,53

Fonte: elaboração própria.

Tabela 10. Benefícios efetivos estimados quanto às deliberações do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário

Tipologia	Qtd. (Acórdão)	Efeito Estimado (Acórdão) (R\$)	Qtd. Efetiva (excluídos os não revisáveis)	Efeito Efetivo Estimado (R\$)
TPL BP-E00-001 - Benefício superior ao teto previdenciário ou do STF	1.805	53.159.691,00	18	530.124,34

Total	1.805	53.159.691,00	18	530.124,34

Fonte: elaboração própria.

130. Os resultados expostos nas tabelas acima, Tabela 4 a Tabela 10, estimam efeitos financeiros totais na ordem de R\$ 782 milhões, conforme a seguinte consolidação:

Tabela 11. Efeitos financeiros efetivos totais, estimados por acórdão

Deliberação	Efeito Financeiro Estimado
Acórdão 718/2016 - TCU/Plenário	29.018.682,59
Acórdão 1057/2017 - TCU/Plenário	1.949.869,88
Acórdão 1057/2018 - TCU/Plenário	252.891.473,43
Acórdão 1947/2019 - TCU/Plenário	21.280.170,05
Acórdão 1350/2020 - TCU/Plenário	322.160.665,12
Acórdão 1751/2021 - TCU/Plenário	154.912.777,53
Acórdão 161/2023 - TCU/Plenário	530.124,34
Total	782.743.762,93

Fonte: elaboração própria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) Considerar **cumpridas** as determinações constantes dos seguintes itens:

a.1) 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.5.3 e 9.1.5.4 do Acórdão 718/2016-TCU-Plenário;

a.2) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.7, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário;

a.3) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.6 e 9.2 do Acórdão 1.057/2018-TCU-Plenário;

a.4) 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.947/2019-TCU-Plenário;

a.5) 9.1, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário;

a.6) 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e

a.7) 9.1.4 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário.

b) Considerar **em cumprimento** as determinações constantes dos seguintes itens:

b.1) 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário;

b.2) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.5, 9.1.10 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e

b.3) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.10, 9.1.11, 9.1.12 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário.

c) Considerar **insubsistentes** as determinações constantes dos seguintes itens:

c.1) 9.1.8 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário;

c.2) 9.2.7, 9.2.10, 9.2.11 do Acórdão 1350-2020-TCU-Plenário;

c.3) 9.1.8, 9.1.9, 9.1.11, 9.1.12 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e

c.4) 9.1.8, 9.1.9, 9.1.13, 9.1.14 e 9.1.15 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário.

d) **Determinar** ao INSS, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo 30 dias, encaminhe as informações do registro de demanda para análise ou revisão dos benefícios com determinação referentes aos Acórdãos 1.350/2020 - TCU - Plenário, 1.751/2021 - TCU - Plenário e 161/2023 - TCU - Plenário, com base na lista consolidada de benefício encaminhada no Ofício de Requisição 000.065/2024 - AudBenefícios.

a.15) As informações sobre o registro de demanda devem ser encaminhadas por benefício, contendo no mínimo o nome do sistema que a demanda está registrada, a data de criação da demanda, a situação atual da demanda e, caso a demanda tenha sido concluída, informar o resultado da análise.

a.16) Informar que o não cumprimento de determinação do Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992. A



aplicação da citada multa prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

*e) **Recomendar** ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que reavalie o fluxo de tratamento dos benefícios conforme a situação da inscrição do CPF, com o objetivo de estabelecer procedimentos mais céleres e econômicos.*

*f) **Recomendar** ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adote providências para reduzir o risco de pagamento pós-óbito para os benefícios que devem realizar a prova de vida, principalmente nos casos dos beneficiários que foram notificados e dependem de visita domiciliar ou alguma ação do INSS para a realização do procedimento.*

*g) Dar **ciência** ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a autarquia não atendeu com diligência aos ofícios de requisição expedidos no âmbito desta fiscalização, em desconformidade com o art. 42 da Lei 8.443/1992, causando prejuízos às análises realizadas neste trabalho.*

*h) **arquivar** os autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno do TCU.”*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de fiscalização, na modalidade Acompanhamento, com o objetivo de avaliar os controles internos existentes para a prevenção e correção de inconsistências ou irregularidades nos benefícios previdenciários, tais como a acumulação indevida, o pagamento pós óbito e o pagamento superior ao teto, bem como, aprimorar as tipologias utilizadas para identificar tais situações com utilização da metodologia da Fiscalização Contínua de Benefícios - FCB.

2. Como objetivos específicos, a fiscalização buscou identificar as principais causas para a ocorrência das situações de inconsistências e irregularidades, estimar o percentual de assertividade das tipologias, avaliar os procedimentos de recepção e tratamento das determinações encaminhadas pelo Tribunal e realizar o monitoramento dos acórdãos referentes às Fiscalizações Contínuas de Benefícios de anos anteriores.

3. A presente fiscalização foi autuada em decorrência de proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) e autorizada por despacho de minha autoria, de 25/3/2024, no âmbito do TC-005.765/2024-3.

4. As análises desta auditoria abrangeram a folha de pagamentos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de dezembro de 2023, os controles internos e os procedimentos implementados relativamente aos sistemas de verificação (SVCBEN e QDBEN), recepção, registro e tratamento de benefícios que haviam sido objeto de determinação de revisão por este Tribunal nas FCB anteriores (2015 a 2021).

5. As situações de inconsistência e indícios de irregularidade no âmbito do INSS, as quais tiveram as causas analisadas pela unidade técnica, foram as seguintes:

- a) benefício superior ao teto do INSS ou superior ao limite do STF;
- b) acumulação indevida de benefício;
- c) titular ou instituidor com inscrição do CPF cancelada ou nula; e
- d) titular com indício de óbito.

6. Foram realizados procedimentos, com base em estimação amostral, para verificar o nível de acerto (i.e., nível de assertividade) dos indícios de irregularidades apontados pelas seguintes tipologias:

- a) benefício superior ao teto do INSS ou superior ao limite do STF;
- b) benefícios de invalidez, auxílio-doença, renda mensal vitalícia ou amparos com titular na folha de pagamento federal ou estadual;
- c) manutenção do pagamento de pensão por morte após o prazo legal estabelecido; e
- d) auxílios-doença sem data de cessação.



7. Além disso, os seguintes acórdãos foram monitorados no presente acompanhamento:
 - a) Acórdão 718/2016–TCU–Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo (TC 010.947/2015-9 – FCB 2015);
 - b) Acórdão 1.057/2017–TCU–Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo (TC 016.216/2016-4 – FCB 2016);
 - c) Acórdão 1.057/2018–TCU–Plenário, Ministro Relator André de Carvalho (TC 017.519/2017-9 – FCB 2017);
 - d) Acórdão 1.947/2019–TCU–Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro (TC 021.408/2018-1 – FCB 2018);
 - e) Acórdão 1.350/2020–TCU–Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas (TC 012.592/2019-6 – FCB 2019);
 - f) Acórdão 1.751/2021–TCU–Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas (TC 036.871/2020-6 – FCB 2020);
 - g) Acórdão 161/2023–TCU–Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz (TC 000.974/2022-6 – FCB 2021).
8. A proposta de encaminhamento da unidade técnica é nos seguintes termos (peça 85, p. 43):
 - “a) Considerar cumpridas as determinações constantes dos seguintes itens:*
 - a.1) 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.5.3 e 9.1.5.4 do Acórdão 718/2016-TCU-Plenário;*
 - a.2) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.7, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário;*
 - a.3) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.6 e 9.2 do Acórdão 1.057/2018-TCU-Plenário;*
 - a.4) 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.947/2019-TCU-Plenário;*
 - a.5) 9.1, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário;*
 - a.6) 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e*
 - a.7) 9.1.4 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário.*
 - b) Considerar em cumprimento as determinações constantes dos seguintes itens:*
 - b.1) 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário;*
 - b.2) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.5, 9.1.10 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e*
 - b.3) 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.10, 9.1.11, 9.1.12 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário.*
 - c) Considerar insubsistentes as determinações constantes dos seguintes itens:*
 - c.1) 9.1.8 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário;*
 - c.2) 9.2.7, 9.2.10, 9.2.11 do Acórdão 1350-2020-TCU-Plenário;*
 - c.3) 9.1.8, 9.1.9, 9.1.11, 9.1.12 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e*
 - c.4) 9.1.8, 9.1.9, 9.1.13, 9.1.14 e 9.1.15 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário.*
 - d) Determinar ao INSS, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo 30 dias, encaminhe as informações do registro de demanda para análise ou revisão dos benefícios com determinação referentes aos Acórdãos 1.350/2020-TCU-Plenário, 1.751/2021-TCU-Plenário e 161/2023-TCU-Plenário, com base na lista consolidada de benefício encaminhada no Ofício de Requisição 000.065/2024 - AudBenefícios:*
 - d.1) As informações sobre o registro de demanda devem ser encaminhadas por benefício, contendo no mínimo o nome do sistema que a demanda está registrada, a data de criação da demanda, a situação atual da demanda e, caso a demanda tenha sido concluída, informar o resultado da análise.*
 - d.2) Informar que o não cumprimento de determinação do Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992. A aplicação da citada multa prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU.*



e) Recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que reavalie o fluxo de tratamento dos benefícios conforme a situação da inscrição do CPF, com o objetivo de estabelecer procedimentos mais céleres e econômicos.

f) Recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adote providências para reduzir o risco de pagamento pós-óbito para os benefícios que devem realizar a prova de vida, principalmente nos casos dos beneficiários que foram notificados e dependem de visita domiciliar ou alguma ação do INSS para a realização do procedimento.

g) Dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a autarquia não atendeu com diligência aos ofícios de requisição expedidos no âmbito desta fiscalização, em desconformidade com o art. 42 da Lei 8.443/1992, causando prejuízos às análises realizadas neste trabalho.

h) arquivar os autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno do TCU”.

9. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

10. De antemão, informo que concordo com a proposta uníssona da unidade técnica às peças 85 a 87, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, conforme considerações a seguir.

11. Quanto ao primeiro achado de auditoria referente ao nível insuficiente de governança sobre a revisão de benefícios com inconsistência ou indícios de irregularidade, tem-se que a unidade técnica buscou identificar se os benefícios encaminhados pelo TCU para revisão pelo INSS, em cumprimento aos acórdãos referentes às Fiscalizações Contínuas de Benefícios (FCB) realizadas nos anos de 2015 a 2021, apresentavam demandas devidamente registradas nos sistemas daquele órgão e se a análise desses benefícios estava sendo realizada de forma tempestiva.

12. Identificou-se que as demandas de revisões são classificadas em dois tipos: inconsistências cadastrais, registradas no sistema GET, e indícios de irregularidade, registrados no MOB Digital — que substitui gradualmente o antigo sistema CMOBEN. A unidade técnica encaminhou ao INSS, em 17 de julho de 2024, o Ofício de Requisição 000.065/2024 - AudBenefícios, solicitando informações sobre o status dos benefícios listados em sete acórdãos do Plenário do TCU (Acórdãos 718/2016 e 1.057/2017, relator Ministro Vital do Rêgo; 1.057/2018, relator André de Carvalho; 1.947/2019, relator Raimundo Carreiro; 1.350/2020 e 1.751/2021, relator Ministro Bruno Dantas; e 161/2023, relator Aroldo Cedraz.

13. Para padronizar a análise, a unidade técnica organizou os dados por número de benefício, acórdão e tipologia, solicitando a verificação da existência de demandas cadastradas e o resultado de eventuais análises. Benefícios inativos, com concessão superior a dez anos ou com duplicidades foram excluídos da lista enviada.

14. A primeira resposta do INSS foi parcial, baseada em dados extraídos do sistema CMOBEN, e veio acompanhada de solicitação de prorrogação de prazo por 45 dias para buscar informações nos demais sistemas (MOB Digital, GET e BG-INSS). Esse pedido foi acatado pela equipe de auditoria. Vencido esse novo prazo, o INSS encaminhou outra resposta, também incompleta, com novo pedido de prorrogação de prazo, a qual foi negada, em razão dos prazos da fiscalização.

15. As respostas do INSS mostraram que, para as FCBs de 2015 a 2018, a quase totalidade dos benefícios encaminhados nas determinações do TCU teve encaminhamento naquele órgão. No entanto, para as FCBs de 2019 e 2020, apenas 1,45% dos benefícios tinham demandas devidamente registradas. Por conseguinte, a unidade técnica constatou que, do total de benefícios com determinação encaminhados ao INSS no período total (Acórdãos de 2016 a 2023, referentes às FCBs de 2015 a 2021), apenas 6% possuíam demanda registrada para análise nos sistemas do INSS. Tais números estão consolidados na tabela que consta do subitem 53 do Relatório que antecede este Voto,

16. Conforme afirmado pela AudBenefícios, a baixa taxa de registro evidencia falhas na governança do INSS quanto ao cumprimento das determinações do TCU, especialmente nos acórdãos mais recentes (com percentual médio de registro de apenas 1,45%). O problema se agrava diante do tempo decorrido desde a ciência dos acórdãos pelo INSS, o que, em tese, permitiria o registro e análise

das demandas. A dificuldade do INSS em apresentar informações atualizadas e completas reflete deficiências estruturais e operacionais na gestão dos benefícios.

17. Destaco o seguinte trecho do relatório técnico (peça 85) referente ao tema ora tratado:

“57. A morosidade na resposta adequada aos ofícios de requisição por parte do INSS tem ocorrido de forma recorrente e prejudicado outras ações de controle. No Relatório do Acórdão 2.198/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, referente à Auditoria Operacional da Tempestividade do BPC, foi registrada a seguinte limitação de auditoria.

19. Cumpre salientar que houve limitações aos trabalhos da equipe de auditoria, devido à demora na produção dos dados e à má qualidade da informação enviada pelo INSS, em desrespeito ao art. 41 da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU). O atraso no envio de dados e a qualidade das informações enviadas, ensejou a obtenção in loco dos dados pela própria equipe de auditoria. O atraso na entrega dos dados levou a limitações na análise e atrasos no desenvolvimento da auditoria, conforme detalhado no Apêndice 1 deste Relatório.

58. Ademais, foi registrado no Voto do referido acórdão que a autarquia não atendeu com diligência aos ofícios de requisição expedidos no âmbito daquela auditoria, em desconformidade com o art. 42 da Lei 8.443/1992, causando prejuízos às análises realizadas.”

18. Ante as razões acima, concordo com as propostas de dar ciência à autarquia pelo não atendimento das solicitações desta Corte, bem como de determinar que a entidade encaminhe, prazo de 30 dias da prolação da presente deliberação, as informações de registro de demanda referentes aos Acórdãos do Plenário 1.350/2020 e 1.751/2021, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 161/2023, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, todos ainda com informações pendentes.

19. No que se refere ao segundo achado de auditoria, relacionado aos pagamentos indevidos de benefícios previdenciários, a AudBenefícios identificou corretamente as causas para a ocorrência para cada uma das três situações:

- a) titular ou instituidor de benefício com Inscrição do CPF cancelada ou nula;
- b) acumulação indevida de benefício; e
- c) pagamento de benefício pós-óbito.

20. Quanto à primeira situação, pagamento de benefício a titular ou instituidor de benefício com Inscrição do CPF “cancelada” ou “nula”, a auditoria identificou, na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023, 9.019 titulares e 2.802 instituidores de benefícios com indícios de pagamentos indevidos, em decorrência de CPFs cancelados ou nulos, o que representa um impacto financeiro potencial de R\$ 169 milhões.

21. Cabe ressaltar que o aumento recente de titulares com inscrição de CPF “cancelada” ou “nula” decorreu de ações de controle da Receita Federal, que alterou a situação dos CPFs suspensos há mais de dez anos para “cancelados”. Já a redução no número de instituidores se deve à mudança na metodologia, que passou a considerar como irregulares apenas as inscrições de CPFs cancelados antes da concessão do benefício.

22. Conforme consta do relatório técnico (peça 85), a situação de pagamentos indevidos de benefícios do INSS de CPFs cancelados decorre de três causas principais:

- a) impossibilidade de o INSS bloquear o pagamento de um benefício com CPF cancelado devido à judicialização;
- b) necessidade de reavaliar procedimentos para os CPFs cancelados de ofício; e
- c) dificuldade na localização e notificação do beneficiário.

23. Tendo em vista a análise detalhada dessas causas no relatório técnico, consinto com a proposta de encaminhamento no sentido de que aquela autarquia reavalie o fluxo de tratamento dos benefícios conforme a situação da inscrição do CPF, com o objetivo de estabelecer procedimentos mais céleres e econômicos.

24. Quanto à segunda situação do segundo achado, referente à acumulação indevida de benefício, a unidade técnica identificou 4.843 pares de benefícios com indícios de pagamento indevido

na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023. O efeito potencial financeiro desses pagamentos foi estimado em R\$ 61,5 milhões.

25. Conforme consta detalhadamente do relatório técnico, a situação de acumulação indevida de benefício decorre de duas causas principais:

a) falta de atualização da Matriz de Acumulação e falta de uniformização do entendimento sobre os benefícios acumuláveis; e

b) dificuldades para revisar os benefícios que não estão em processo digital.

26. Tendo em vista que a AudBenefícios informa que, no âmbito do TC 035.131/2023-3, referente ao Relatório de Acompanhamento de Conformidade de Pagamentos com Análise de Dados, consta proposta de determinação para que o INSS adote providências para atualizar a Matriz de Acumulação de Benefícios, anuo à conclusão de que não se faz necessária a inclusão de determinações a esse respeito nestes autos.

27. Quanto à terceira situação do segundo achado, referente ao pagamento de benefício pós-óbito, os procedimentos de auditoria identificaram 3.902 benefícios com indícios de pagamento pós-óbito na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023. O efeito potencial financeiro dos pagamentos foi estimado em R\$ 11,6 milhões.

28. Para essa situação, foram identificadas as seguintes causas e sub causas, as quais estão pormenorizadas no relatório técnico:

a) o INSS não obtém as informações sobre o óbito:

a.1) entrega intempestiva ou incompleta das informações do registro de óbito pelos cartórios;

a.2) família não comunica o óbito do beneficiário;

b) dificuldades para revisar os benefícios que não estão em processo digital:

b.1) alterações na prova de vida a partir de 2022;

b.2) baixa qualidade dos dados cadastrais de benefícios concedidos nas décadas de 60, 70 e 80;

b.3) necessidade de melhoria no sistema de ouvidoria e canais de denúncia; e

b.4) óbito ocorre próximo ao fechamento da folha.

29. Transcrevo abaixo as conclusões da área técnica quanto a essa situação:

“97. A quantidade de benefícios com indício de pagamento pós-óbito apresentou uma queda de 65% em comparação com o último ciclo da FCB. Foram identificados 3.902 benefícios com indício de pagamento pós-óbito na folha de pagamento do INSS de dezembro de 2023 pelo motivo de óbito do titular.

98. As alterações nos procedimentos de prova de vida, com a suspensão do bloqueio do pagamento e a transferência do ônus de realizar a prova de vida ao INSS, nos casos em que o beneficiário não tenha capacidade ou interesse em se deslocar de sua própria residência, removeram importantes incentivos para que esse a realize. Com isso, aumentou-se o risco de pagamento pós-óbito.

99. Esse risco ainda é agravado quando se consideram as causas para o INSS não receber as informações sobre o óbito (item 102.1), como a entrega intempestiva ou incompleta das informações do registro de óbito pelos cartórios e a ausência de incentivo para a família comunicar o óbito do beneficiário.

100. Por fim, os óbitos que ocorrem próximos ao fechamento da folha de pagamento podem resultar na impossibilidade de suspender o benefício a tempo. Entretanto, os controles internos do INSS, como cruzamentos diários e mensais de bases de dados, têm demonstrado eficácia em minimizar esse risco, embora haja espaço para aprimoramentos”.

30. Dessa forma, concordo com proposta de encaminhamento no sentido de recomendar ao INSS que adote providências para reduzir o risco de pagamento pós-óbito para os benefícios que devem realizar a prova de vida, principalmente nos casos dos beneficiários que foram notificados e dependem de visita domiciliar ou alguma ação do INSS para a realização do procedimento.



31. Também não tenho reparos a fazer nas conclusões da AudBenefícios a respeito do monitoramento dos acórdãos das FCB anteriores, os quais estão enumerados na tabela abaixo:

Fiscalização	Processo	Deliberação
FCB 2015	TC 010.947/2015-9	Acórdão 718/2016 - TCU/Plenário
FCB 2016	TC 016.216/2016-4	Acórdão 1057/2017 - TCU/Plenário
FCB 2017	TC 017.519/2017-9	Acórdão 1057/2018 - TCU/Plenário
FCB 2018	TC 021.408/2018-1	Acórdão 1947/2019 - TCU/Plenário
FCB 2019	TC 012.592/2019-6	Acórdão 1350/2020 - TCU/Plenário
FCB 2020	TC 036.871/2020-6	Acórdão 1751/2021 - TCU/Plenário
FCB 2021	TC 000.974/2022-6	Acórdão 161/2023 - TCU/Plenário

32. Como se vê, no relatório de fiscalização (peça 85), a unidade técnica avaliou o cumprimento de todas as determinações constantes dos acórdãos acima mencionados, cuja conclusão a respeito dos seus cumprimentos encontra-se no subitem 105 daquele relatório.

33. Por fim, ressalto que o monitoramento dos acórdãos acima mencionados estava inicialmente previsto no âmbito do TC-026.233/2021-5, aberto pela então Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais, em 5/8/2021 (peça 3, daquele processo), o qual foi devidamente arquivado pelo Acórdão 1.104/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, visto que tal monitoramento também estava previsto neste processo ora em análise.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1918/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.331/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades jurisdicionadas: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização, na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar os controles internos existentes para a prevenção e correção de inconsistências ou irregularidades nos benefícios previdenciários;

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



9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos seguintes itens: 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.5.3 e 9.1.5.4 do Acórdão 718/2016-TCU-Plenário; 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.7, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário; 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.1, 9.1.5.2, 9.1.6 e 9.2 do Acórdão 1.057/2018-TCU-Plenário; 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.947/2019-TCU-Plenário; 9.1, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário; 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e 9.1.4 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário;

9.2. considerar em cumprimento as determinações constantes dos seguintes itens: 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário; 9.1.1, 9.1.2, 9.1.5 e 9.1.10 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.10, 9.1.11 e 9.1.12 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário;

9.3. considerar insubsistentes as determinações constantes dos seguintes itens: 9.1.8 do Acórdão 1.057/2017-TCU-Plenário; 9.2.7, 9.2.10 e 9.2.11 do Acórdão 1.350/2020-TCU-Plenário; 9.1.8, 9.1.9, 9.1.11 e 9.1.12 do Acórdão 1.751/2021-TCU-Plenário; e 9.1.8, 9.1.9, 9.1.13, 9.1.14 e 9.1.15 do Acórdão 161/2023-TCU-Plenário;

9.4. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo 30 dias, encaminhe ao TCU as informações do registro de demanda para análise ou revisão dos benefícios com as determinações referentes aos Acórdãos 1.350/2020-TCU-Plenário, 1.751/2021-TCU-Plenário e 161/2023-TCU-Plenário, com base na lista consolidada de benefício encaminhada no Ofício de Requisição 000.065/2024 – AudBenefícios;

9.5. esclarecer ao INSS que as informações sobre o registro de demanda devem ser encaminhadas por benefício, contendo no mínimo o nome do sistema que a demanda está registrada, a data de criação da demanda, a situação atual da demanda e, caso a demanda tenha sido concluída, informar o resultado da análise;

9.6. informar ao INSS que o não cumprimento de determinação do Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, sendo que a aplicação da referida multa prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.7.1. reavalie o fluxo de tratamento dos benefícios conforme a situação da inscrição do CPF, com o objetivo de estabelecer procedimentos mais céleres e econômicos;

9.7.2. adote providências para reduzir o risco de pagamento pós-óbito para os benefícios que devem realizar a prova de vida, principalmente nos casos dos beneficiários que foram notificados e dependem de visita domiciliar ou alguma ação do INSS para a realização do procedimento;

9.8. dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que a autarquia não atendeu com diligência aos ofícios de requisição expedidos no âmbito desta fiscalização, em desconformidade com o art. 42 da Lei 8.443/1992, causando prejuízos às análises realizadas neste trabalho; e

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

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1918-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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



(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE I – tagColegiado
TC 026.299/2020-8.

Natureza: Embargos de declaração (Monitoramento).

Unidade jurisdicionada: Casa Civil da Presidência da República.

Embargante: Casa Civil da Presidência da República.

Representação legal: Roberto Nami Garibe Filho, Secretário Especial Adjunto da Casa Civil da Presidência da República.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA DE BARRAGENS, ESTABELECIDADA PELA LEI 12.334/2010. SEGURANÇA DE BARRAGENS DE USOS MÚLTIPLOS. ACHADOS DE AUDITORIA. FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA E NA GESTÃO DA POLÍTICA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. NOVAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. EMBARGOS. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DAS OMISSÕES APONTADAS. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República contra o Acórdão 692/2025-TCU-Plenário (Relação 6/2025 – Plenário), por intermédio do qual esta Corte, entre outros pontos, encaminhou a seguinte recomendação àquele órgão:

“h) recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e em atenção ao princípio da eficiência disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que, sob sua coordenação, em conjunto com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e, se necessário, com outras entidades com competência sobre a matéria, avalie a oportunidade e a conveniência de adotar as providências necessárias com vistas a possibilitar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) adequadas capacidades operacionais para os cumprimentos de suas atividades relacionadas à Política Nacional de Segurança de Barragens, ou adotar outras medidas que julgar efetivas no contexto da gestão desses empreendedores de barragens de usos múltiplos para o pleno atendimento da Lei 12.334/2010 (PNSB) e das determinações do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes.”

2. A recorrente alega, em sua peça recursal (peça 423), que houve omissão desta Corte de Contas na prolação do acórdão ora embargado, visto que aquele órgão não teria competência para dar

cumprimento à recomendação que lhe foi dirigida.

3. A embargante sustenta também que o direcionamento da recomendação à Casa Civil carece de fundamentação jurídica, uma vez que não foram afastados os argumentos de ausência de competência institucional apresentados na fase de construção participativa da decisão, conforme previsto no art. 14 da Resolução TCU nº 315/2020.

4. Além disso, a Casa Civil alega que a recomendação desconsidera o desenho de governança estabelecido pelo governo federal, conforme disposto na Lei nº 14.600/2023 e no Decreto nº 9.203/2017;

5. Aquele órgão da Presidência da República argumenta ainda que:

“(...) a nova recomendação exarada pelo TCU parece ter tido como motivação a atuação da Casa Civil concernente à sua competência institucional de coordenação e integração das ações governamentais prevista no art. 3º, I, da Lei nº 14.600, de 2023, indicando-o como órgão de centro de governo, embora tenha sido demonstrado, na fase instrutória, através da Nota Informativa 3/2024/SADJ-VI/SAM/CC/PR, que, para a matéria ali tratada, o MIDR e o MGI seriam as pastas responsáveis pela matéria.”

6. Dessa forma, requer a revisão do acórdão embargado para sanar as omissões apontadas, de maneira a excluir o órgão presidencial do direcionamento daquela recomendação.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República contra o Acórdão 692/2025-TCU-Plenário (Relação 6/2025 – Plenário), por intermédio do qual esta Corte, entre outros pontos, encaminhou a seguinte recomendação àquele órgão:

“h) recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e em atenção ao princípio da eficiência disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que, sob sua coordenação, em conjunto com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e, se necessário, com outras entidades com competência sobre a matéria, avalie a oportunidade e a conveniência de adotar as providências necessárias com vistas a possibilitar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) adequadas capacidades operacionais para os cumprimentos de suas atividades relacionadas à Política Nacional de Segurança de Barragens, ou adotar outras medidas que julgar efetivas no contexto da gestão desses empreendedores de barragens de usos múltiplos para o pleno atendimento da Lei 12.334/2010 (PNSB) e das determinações do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes;”

2. Conforme apresentado no relatório que antecede este voto, a embargante argumenta, em síntese, que houve omissão desta Corte de Contas na prolação do acórdão ora embargado, visto que aquele órgão não teria competência para dar cumprimento à recomendação que lhe foi dirigida

3. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

4. Preliminarmente, esclareço que os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, por estarem presentes os requisitos para sua admissibilidade, em conformidade com os arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992.

5. No mérito, os declaratórios não devem ser acolhidos, visto que os argumentos trazidos pela recorrente não confirmam a suposta omissão.

6. Primeiramente, verifico que a embargante busca rediscutir o mérito do processo, o que não é permitido no âmbito de embargos de declaração. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que:



“Embargos declaratórios não se prestam para a rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido.” (Acórdão 131/2015-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas).

“A apreciação de embargos declaratórios no TCU observa os seguintes critérios: (i) não se prestam para rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido; (ii) a contradição deve estar contida nos termos do inteiro teor da deliberação atacada; (iii) não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir do relator; (iv) o julgador não está obrigado a apreciar todos os argumentos da parte, sendo suficiente que se atenha àqueles bastantes à formação de sua convicção acerca da matéria; e (v) eventual erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria.” Acórdão 731/2019-Plenário, de minha relatoria)

7. Verifico que as alegações da presente peça processual já haviam sido trazidas pela recorrente na Nota Informativa 3/2024/SADJ-VI/SAM/CC/PR (peças 380 e 381) e que estas foram devidamente analisadas nos subitens 13 a 22 da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (peça 383), as quais foram devidamente consideradas na deliberação ora embargada, **in verbis**:

“(…) Considerando que a terceira medida proposta pela área técnica envolve recomendações à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento nos artigos 3º da Lei 14.600/2023 e 12, inciso I, do Decreto 11.310/2022 e o Decreto 11.763/2023, que instituiu o Comitê Interministerial de Segurança de Barragens (CISB), de natureza deliberativa e executiva, vinculado à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República

Considerando que a necessidade urgente de adoção de medidas de segurança das barragens de uso múltiplo, evidencia a premente necessidade de atuação do centro de governo para providenciar recursos e pessoal e outras condições efetivas de trabalho que possibilitem a execução de ações voltadas à prevenção de acidentes em barragens, notadamente naquelas classificadas com Categoria de Risco (CRI) e Dano Potencial Associado (DPA) “altos” e com Nível de Perigo Global da Barragem (NPGB) de “alerta” ou “atenção”;

Considerando também que a Casa Civil, especialmente após a edição do Decreto 11.763/2023, desempenha papel de coordenação e integração das ações governamentais relacionadas à segurança de barragens no âmbito federal, inclusive para viabilizar a necessária atuação do Comitê Interministerial de Segurança de Barragens (CISB), de maneira que se reforça a necessidade de encaminhamento de recomendação àquela unidade presidencial;

(…)

Considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), às peças 377 a 379;

Considerando que a Casa Civil, por meio da Nota Informativa 3/2024/SADJ-VI/SAM/CC/PR (peças 380 e 381), destacou suas competências e informou a respeito de ações na área de segurança de barragens, bem como a alocação de recursos no Novo PAC para recuperação dessas infraestruturas e iniciativas de sustentabilidade operacional;

Considerando que aquela unidade presidencial, entende que, antes do envolvimento da Casa Civil no tema sob análise, seria necessária a realização de trabalho prévio do Dnocs e da Codevasf junto ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

Considerando os novos pareceres da área técnica no sentido reforçar a necessidade de envolvimento da Casa Civil no tema ora em análise (peças 383 e 384);”

8. Ressalto que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que um dos critérios observados na apreciação de embargos declaratórios no TCU é de que não há omissão quando a matéria foi analisada na instrução da unidade técnica ou no parecer do MPTCU, constou do relatório que antecedeu a deliberação recorrida e integrou as razões de decidir do relator (v.g. Acórdãos 731/2019-



Plenário, da minha relatoria, e 117/2018-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes), conforme ocorreu no presente caso.

9. Além disso, a “recomendação” indicada no mencionado subitem “h” do **decisum** recorrido é dirigida à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto ao MIDR e, se necessário, outras entidades com competência sobre a matéria e não menciona quais medidas devem ser por eles adotadas, de modo que não há um comando direto e impositivo, ficando a critério desses órgãos a escolha das medidas a serem adotadas.

10. Em adição, a recomendação ora questionada está em consonância com as atribuições da Casa Civil da Presidência da República previstas no art. 3º da Lei 14.600/2023, notadamente as descritas nos incisos I, III e IV, **verbis**:

“Art. 3º À Casa Civil da Presidência da República compete assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente nos seguintes aspectos:

I - coordenação e integração das ações governamentais;

(...)

III - avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal;

IV - coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e de políticas públicas;”

11. Como se vê, não há que se falar, ao se cumprir a recomendação em comento, em submeter à hierarquia da Casa Civil da Presidência da República os demais órgãos partícipes na deliberação ora recorrida.

12. Por fim, destaco que não é admissível a eventual inércia da Casa Civil e dos demais órgãos mencionados no presente processo com vistas à adoção de providências para dar cumprimento ao Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, que tratou de auditoria operacional com objetivo de avaliar a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal conheça dos presentes embargos para, no mérito, rejeitá-los, na linha do Acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1919/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.299/2020-8.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Monitoramento).

3. Embargante: Casa Civil da Presidência da República.

4. Unidade jurisdicionada: Casa Civil da Presidência da República.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: não atuou.

8. Representação legal: Roberto Nami Garibe Filho, Secretário Especial Adjunto da Casa Civil da Presidência da República.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento em que, nesta fase



processual, são apreciados embargos de declaração contra o Acórdão 692/2025-TCU-Plenário, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à embargante.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1919-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(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 V – Plenário

TC 032.481/2023-3

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade Jurisdicionada: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) - Departamento Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. AVALIAR ASPECTOS OPERACIONAIS RELACIONADOS AOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELO SEBRAE, INCLUINDO SUA EFICIÊNCIA OPERACIONAL, SEUS RESULTADOS E O NÍVEL DE ALINHAMENTO ALCANÇADO FRENTE ÀS NECESSIDADES DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS APOIADAS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (peça 40), ratificada de forma unânime pela instância diretiva da unidade (peças 41-42):

“1- Introdução

1. *A presente fiscalização consiste em Auditoria Operacional nas unidades do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Registro Fiscalis 169/2023, no período de 28/08/2023 a 05/04/2024, com o objetivo de avaliar aspectos operacionais relacionados aos principais programas desenvolvidos pelo Sebrae, incluindo sua eficiência operacional, seus resultados e o nível de alinhamento alcançado frente às necessidades das micro e pequenas empresas apoiadas.*
2. *A auditoria é decorrente do Despacho do Ministro Augusto Nardes, de 21/07/2023, prolatado nos autos do TC 021.498/2023-7.*
3. *Em pesquisa realizada com base em dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), foi apontado que, nos primeiros meses de 2023 (janeiro e fevereiro), 83% das vagas de emprego foram criadas por micro e pequenas empresas.*
4. *O Sistema Sebrae, no cumprimento de sua missão institucional, atua para o aumento da competitividade, incremento da produtividade, formação empreendedora, fomento à inovação e acesso ao crédito destinados para microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e microempreendedores individuais (MEI).*
5. *Nessa linha, as Unidades Regionais do Sebrae, dotadas de autonomia administrativa e financeira, são as principais executoras dos programas e ações da entidade. Os indicadores de desempenho, instituídos pelo Departamento Nacional, apontam diferenças significativas relacionadas aos produtos entregues pelas Unidades Regionais.*
6. *Diante disso, considerando a heterogeneidade dos resultados apresentados dentro do Sistema Sebrae, bem como os seus produtos de possível comparação, entendeu-se importante investigar a operacionalização dos programas/ações voltados para o aumento da competitividade, incremento da produtividade e o fomento à inovação, bem como avaliando os resultados obtidos e as metas pactuadas pelas Unidades Regionais.*
7. *O objeto da análise foi a gestão operacional das unidades do Sistema Sebrae voltadas para o apoio às necessidades das microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e microempreendedores individuais (MEI).*
8. *O objetivo do trabalho foi avaliar aspectos operacionais relacionados à execução dos principais programas/atividades desenvolvidos pelo Sebrae, sobretudo do ponto de vista de sua eficiência operacional, seus resultados e o nível de alinhamento alcançado frente às necessidades das micro e pequenas empresas apoiadas.*
- 2- *Visão geral*
9. *De acordo com informações do relatório de gestão, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) é uma entidade privada que promove a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de microempreendedores individuais, micro e pequenas empresas, a saber, aqueles com faturamento bruto anual de até R\$ 4,8 milhões. Atua com foco no fortalecimento do empreendedorismo e na aceleração do processo de formalização da economia por meio de parcerias com os setores público e privado, de programas de capacitação, de acesso ao crédito e à inovação, de estímulo ao associativismo e de feiras e rodadas de negócios.*
10. *As soluções desenvolvidas pelo Sebrae atendem desde o empreendedor em potencial que pretende abrir seu primeiro negócio, até pequenas empresas que já estão consolidadas e buscam um novo posicionamento no mercado.*
11. *Para garantir o atendimento aos pequenos negócios, o Sebrae atua em todo o território nacional. Além da sede nacional, em Brasília, a instituição conta com pontos de atendimento nas 27 Unidades da Federação, onde são oferecidos cursos, seminários, consultorias, assistência técnica, entre outros instrumentos de atendimento, para Pequenos Negócios de todos os setores.*
12. *O Sebrae Nacional é responsável pelo direcionamento estratégico do sistema, definindo diretrizes e prioridades de atuação. As unidades regionais desenvolvem ações de acordo com a realidade regional e com as diretrizes nacionais. O Sebrae é agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento, mas não é uma instituição financeira, por isso não empresta dinheiro. Articula*

(junto aos bancos, cooperativas de crédito e instituições de microcrédito) a criação de produtos financeiros adequados às necessidades do segmento. Também orienta os empreendedores para que o acesso ao crédito seja, de fato, um instrumento de melhoria do negócio.

a) Objeto de controle

13. Inicialmente, destaca-se o papel do Sebrae, conforme o art. 5º de seu Estatuto (Resolução CDN 53/2003, atualizado pela Resolução CDN 372/2021) no sentido de:

...fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das microempresas e das empresas de pequeno porte industriais, comerciais, agrícolas e de serviços, notadamente nos campos da economia, administração, finanças e legislação; facilitar o acesso ao crédito, a capitalização e o fortalecimento do mercado secundário de títulos de capitalização daquelas empresas; promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia, do meio ambiente, da capacitação gerencial e da assistência social; promover a educação, a cultura empreendedora e a disseminação de conhecimento sobre o empreendedorismo, em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento.

14. O público-alvo do Sebrae, atendido de forma gratuita ou onerosa, são as microempresas – ME (aquelas cujo faturamento anual não ultrapassa R\$ 360.000,00), as empresas de pequeno porte – EPP (com faturamento anual até R\$ 4.800.000,00) e os microempreendedores individuais – MEI. Observa-se a seguinte situação do público-alvo do Sebrae com CNPJs ativos em 31/12/2022:

Tabela 1 – Quantitativo de Pequenos Negócios com CNPJ ativo em 31/12/2022, classificados por porte – Brasil, Região e Unidade Federativa (UF)

	Porte				% Total
	Micro	Pequeno	Medio	Grande	
Brasil	1.134.207	6.535.242	11.728.325	19.397.774	100
Norte	74.239	323.139	549.309	946.687	4,88
AC	2.158	16.804	20.685	39.647	0,20
AM	17.334	68.097	109.792	195.223	1,01
AP	3.782	15.567	19.000	38.349	0,20
PA	33.614	122.025	235.459	391.098	2,02
RO	8.096	45.489	71.044	124.629	0,64
RR	2.243	12.040	19.144	33.427	0,17
TO	7.012	43.117	74.185	124.314	0,64
Nordeste	155.647	1.118.142	2.030.030	3.303.819	17,03
AL	10.503	51.049	115.615	177.167	5,36
BA	39.490	326.725	609.961	976.176	5,03
CE	19.664	192.524	348.452	560.640	57,43
MA	15.997	116.547	130.312	262.856	1,36
PB	11.618	79.485	160.475	251.578	1,30
PE	30.826	162.723	350.105	543.654	2,80
PI	9.605	70.256	91.640	171.501	0,88
RN	11.463	76.928	142.818	231.209	1,19
SE	6.481	41.905	80.652	129.038	0,67
Sudeste	587.447	3.091.814	6.097.288	9.776.549	50,40
ES	22.449	121.994	294.877	439.320	2,26
MG	93.411	674.060	1.331.230	2.098.701	10,82
RJ	87.518	424.490	1.232.156	1.744.164	8,99

SP	384.069	1.871.270	3.239.025	5.494.364	28,32
Sul	215.610	1.385.717	2.064.803	3.666.130	18,90
PR	68.913	558.303	776.957	1.404.173	7,24
RS	79.951	466.112	731.255	1.277.318	6,58
SC	66.746	361.302	556.591	984.639	5,08
Centro-Oeste	101.264	616.430	986.895	1.704.589	8,79
DF	22.774	121.926	195.782	340.482	1,76
GO	31.890	263.386	422.822	718.098	3,70
MS	17.121	92.763	160.816	270.700	1,40
MT	29.479	138.355	207.475	375.309	1,93

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB). Data de atualização da base de dados da RFB: 04/06/2023.

15. A partir do cenário exposto na tabela acima, percebe-se que mais de 50% do público-alvo do Sebrae encontra-se hoje na Região Sudeste. Além disso, mais de 28% das empresas com potencial de atendimento pelo Sebrae encontram-se no Estado de São Paulo.

16. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste detêm os menores quantitativos de empresas objeto de atuação da entidade, respectivamente, 4,88% e 8,79% do público-alvo do Sebrae.

b) Marco regulatório

17. Como principais normativos atinentes ao Sistema Sebrae, podem ser destacados:

- Lei 8.029/1990 – criação do Sistema Sebrae;
- Decreto 1.647/1995 – regulamentação da Lei 8.029/1990;
- Lei 10.973/2004 – dispõe sobre incentivos à pesquisa e inovação;
- Lei 8.154/1990 → determina a contribuição social do Sebrae;
- Resolução CDN 53/2003, alterada pela Resolução CDN 372/2021 → dispõe sobre o Estatuto do Sebrae;
- Resolução 20/92 do Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae (CDN) – dispõe sobre a distribuição dos recursos da CSN;
- Instrução Normativa 37/2020 → dispõe sobre os recursos da CSN.

18. Com base nas normas acima referenciadas e em informações do relatório de gestão, verifica-se que o Sebrae foi criado pela Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, regulamentada pelo Decreto 99.570, de 9 de outubro de 1990, com competência para planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica. O Estatuto Social está legitimado pela Resolução CDN 53/2003, tendo como última atualização a Resolução CDN 372/2021.

19. O Estatuto é o documento que rege a estrutura básica de governança corporativa do Sebrae, formada pelo Conselho Deliberativo Nacional (CDN), pelo Conselho Fiscal (CF) e pela Diretoria Executiva (Direx). A prática de governança corporativa é implementada por meio de decisões tomadas de modo colegiado, sem diferença nos pesos dos votos de cada membro. Tais órgãos também atuam como fóruns de orientação, de monitoramento e de avaliação das atividades de agentes a eles subordinados. Essas normas, bem como outros normativos de abrangência sistêmica, ou seja, que se aplicam a todas as unidades que compõem o Sistema Sebrae, estão disponíveis no Portal da Transparência do Sebrae (<https://transparencia.sebrae.com.br>).

c) Programas do Sebrae e indicadores adotados

20. A partir dos Objetivos Estratégicos estabelecidos no Planejamento Estratégico 2023, o Plano Anual 2023 está suportado por 13 (treze) Programas Nacionais, quais sejam:

(1) Ambiente de Negócios



Objetivo: Fomentar a atuação do Sistema Sebrae e sua rede de parceiros na promoção e fomento do empreendedorismo e na implementação de medidas de melhoria do ambiente de negócios para a dinamização e desenvolvimento da economia local nos territórios.

(2) Brasil + Competitivo

Objetivo: Elevar a produtividade, competitividade, sustentabilidade e participação dos Pequenos Negócios no mercado com base na atuação setorial nos territórios.

(3) Brasil + Inovador

Objetivo: Promover a geração e acelerar Pequenos Negócios inovadores, disponibilizar tecnologias para negócios de base tradicional e estimular ecossistemas de inovação.

(4) Cliente em Foco

Objetivo: Aprimorar e sincronizar o atendimento especializado e a oferta de soluções do Sebrae nos territórios e integrar, qualificar e ampliar o atendimento digital do Sebrae com foco em um relacionamento orientado à geração de valor aos seus Clientes.

(5) Educação Empreendedora

Objetivo: Tornar a Educação Empreendedora acessível a todos profissionais de educação e estudantes, a partir da Educação Básica e, prioritariamente, da Rede Pública de Ensino, por meio do desenvolvimento de competências empreendedoras, a partir das competências socioemocionais.

(6) Gestão da Marca Sebrae

Objetivo: Promover a imagem institucional do Sebrae, por meio do desenvolvimento e da disseminação de estratégias de branding para nortear a comunicação de todo o Sistema Sebrae.

(7) Gestão Estratégica de Pessoas

Objetivo: Consolidar uma política única e práticas integradas de Gestão de Pessoas para o Sistema Sebrae.

(8) Inteligência de Dados

Objetivo: Promover um ecossistema de dados que contempla os processos do ciclo de vida dos dados do Sistema Sebrae para suportar o desenvolvimento de serviços de inteligência que gerem valor para o negócio do Sebrae e dos seus Clientes.

(9) Portfólio em Rede

Objetivo: Promover a gestão integrada do Portfólio e a efetividade das Soluções ofertadas para o atendimento às necessidades dos clientes Sebrae.

(10) Sebrae + Finanças

Objetivo: Criar, desenvolver e ampliar mecanismos que contribuam para a ampliação do acesso a recursos e serviços financeiros, a promoção da educação, orientação e gestão financeira, contribuindo para a geração de ambientes de negócio mais competitivos.

(11) Sebrae + Receitas

Objetivo: Buscar a captação de recursos visando ampliar as ações do Sebrae.

(12) Transformação Digital

Objetivo: Promover a transformação digital do Sistema Sebrae e dos seus Clientes.

(13) Transformação Organizacional

Objetivo: Atuar de forma compartilhada na prestação de atividades e serviços de suporte e gestão do Sistema Sebrae promovendo a padronização e o compartilhamento de serviços e processos, o ganho de qualidade, o aumento da eficiência e da produtividade, um maior controle e a excelência operacional.

21. Interessante notar que os programas nacionais de 1 a 5, assim como o programa nacional número 10, são voltados para o público-alvo da entidade, no caso as micro e pequenas empresas e empreendedores individuais, isto é, os programas Ambiente de Negócios, Brasil + Competitivo, Brasil + Inovador, Cliente em Foco, Educação Empreendedora e Sebrae + Finanças aplicam-se externamente ao Sebrae.

22. Por outro lado, os programas nacionais de 6 a 9, bem como os programas de número 11, 12 e 13, são endereçados às unidades do próprio Sebrae, aplicados de forma transversal no

Sistema. São esses os programas direcionados ao público interno da entidade: Gestão da Marca Sebrae, Gestão Estratégica de Pessoas, Inteligência de Dados, Portfólio em Rede, Sebrae + Receitas, Transformação Digital e Transformação Organizacional.

Atuação finalística: eixos mobilizadores

23. Além do planejamento estratégico 2023 materializado nos programas nacionais, os programas são também organizados em 4 (quatro) eixos estratégicos (mobilizadores) de atuação que consolidam a rede integrada do Sistema Sebrae:

23.1. Melhorar o Ambiente de Negócios para as Pequenas Empresas: Atuação para melhorar o ambiente de negócios a partir das premissas da liberdade de empreender, direcionando a atuação do Sistema Sebrae e sua rede de parceiros na implementação de medidas de melhoria, simplificação, sustentabilidade e desburocratização do ambiente de negócios.

Programas Nacionais associados: (1) Ambiente de Negócios.

23.1.1. O eixo estratégico que melhora o ambiente de negócios para as pequenas empresas, tem como premissa agir equilibradamente junto ao universo dos pequenos negócios do Brasil. Todos no Sistema Sebrae conscientes quanto à importância de fazer o conjunto dos pequenos negócios contribuir de forma sistêmica para evolução do Brasil como um todo.

23.2. Desenvolver Empreendedores: Atuação para formar Empreendedores para ter empresários e potenciais empresários dos pequenos negócios plenamente preparados para um mercado dinâmico, competitivo, de elevada produtividade, promovendo mais e melhores oportunidades de trabalho.

Programas Nacionais associados: (1) Brasil + Competitivo.

(2) Cliente em Foco.

(3) Educação Empreendedora.

(4) Portfólio em Rede.

23.2.1. O eixo Estratégico que desenvolve empreendedores, atua de forma rigorosamente empreendedora, interna e externamente. Todos no Sistema Sebrae conscientes da necessária consistência em seu jeito de atuar, coerência entre discurso e ação, até para ser exemplo para os pequenos negócios e para o Brasil como um todo.

23.3. Ampliar o acesso ao Crédito e Capital: Atuação para ampliar o acesso aos Pequenos Negócios a recursos e demais serviços financeiros, bem como à educação e orientação financeira.

Programas Nacionais associados: (1) Sebrae + Finanças.

23.3.1. O eixo que amplia o acesso ao crédito e capital, atua na criação de produtos e serviços que ajudem os pequenos negócios a fazerem escolhas úteis. Todos no sistema conscientes quanto à relevância das inovações em seu portfólio de produtos, especialmente para ajudar os pequenos negócios a fazerem as melhores escolhas quanto ao seu campo de atuação, na direção de áreas efetivamente necessárias ao Brasil.

23.3.2. Uma das formas de materializar essa diretriz mobilizadora é o Fundo de Aval para Micro e Pequenas empresas (FAMPE). Resumidamente, o fundo funciona como avalista para as micro e pequenas empresas que têm dificuldades em obter recursos junto a instituições financeiras devido à insuficiência de garantias apresentadas.

23.4. Promover a Inovação, Digitalização e Internacionalização de Pequenos Negócios: Atuação para promover a inovação e a digitalização na rotina das empresas, de forma inclusiva e diversificada, que incorpora novas formas de organização da produção, adota inovação permanente, fortalece a identidade e insere os pequenos negócios, cada vez mais, nos mercados globais e na nova economia.

Programas Nacionais associados: (1) Brasil + Inovador.

(2) Brasil + Competitivo.

23.4.1. O eixo que promove a Inovação, Digitalização e Internacionalização dos pequenos negócios, atua de forma “agorista” e ousada, com alta velocidade de adaptação às mudanças externas. Todos no Sistema Sebrae conscientes da importância da cultura de excelência no fazer acontecer que ajude o Brasil a superar rapidamente as travas burocráticas que ainda existem em boa

parte do Brasil. Atua em rede, como um grande ecossistema que apoia os pequenos negócios do Brasil, de forma que todos sejam conscientes do valor da rede de parceiros para a realização do propósito do Sebrae em patamares mais elevados, e para otimização dos recursos que recebe e gera.

23.4.2. Destaca-se que esse braço do Sebrae tem papel importante no desenvolvimento de startups e unicórnios, dando tratamento especial a esse segmento intensivo em tecnologia e inovação, buscando identificar a necessidade e as dores de cada projeto, mesmo em suas fases mais embrionárias –mesmo antes do registro de CNPJ, até o momento no qual o faturamento da empresa extrapole os limites definidos para uma empresa de pequeno porte (EPP) – faturamento de R\$ 4,8 milhões por ano.

Indicadores

24. O documento *Diretrizes – Plano Anual 2022 do Sistema Sebrae* aponta que os indicadores de resultado permitem acompanhar e avaliar o desempenho e as transformações geradas pelos Programas Nacionais. Cada Programa Nacional possui um agrupamento de Indicadores com suas respectivas metas Nacionais e Estaduais.

25. Assim, a adesão aos Programas Nacionais pelos Sebrae/UF representa a adesão aos Indicadores de Resultados dos Programas Nacionais estabelecidos como obrigatórios em cada um dos Programas Nacionais contemplados no Plano Anual 2022.

26. Além dos Indicadores de Resultado dos Programas Nacionais, o Sistema Sebrae pactuará no âmbito do Acordo de Resultados com o CDN, Indicadores classificados como Metas Mobilizadoras Organizacionais, que tem como principal objetivo mobilizar todo o Sistema em torno do atingimento de resultados comuns ao Sistema. Esse conjunto de Indicadores darão a sustentação estratégica para o Sistema e buscarão mensurar a efetividade da atuação do Sebrae. Os Indicadores relacionados pelo Sebrae como Metas Mobilizadoras Organizacionais são os seguintes:

26.1. **CONTRIBUIÇÃO PARA OS PEQUENOS NEGÓCIOS:** Efeito da atuação do Sebrae na Competitividade dos Pequenos Negócios, nas Cadeias de Valor e no Ambiente de Negócios:

1. Faturamento: Percentual de resultados de iniciativas que aumentaram o faturamento dos Pequenos Negócios atendidos.
2. Produtividade: Aumento percentual da produtividade das empresas atendidas pelo Sebrae no Programa Brasil Mais.
3. Tempo de Abertura de Empresas: Tempo médio de registro de microempresas e empresas de pequeno porte, desde a emissão do protocolo de solicitação no órgão de registro até seu deferimento, inclusa a emissão do CNPJ.

26.2. **EFICÁCIA:** Capacidade de o Sebrae cumprir as metas estabelecidas e comunicar seus resultados para os pequenos negócios e sociedade.

1. Clientes atendidos por meio de Serviços Digitais.
2. Pequenos Negócios atendidos (MEI, ME, EPP).
3. Pequenos negócios atendidos com soluções de Inovação.
4. Cobertura do Atendimento (ME+EPP).
5. Professores atendidos em soluções de Educação Empreendedora.
6. Recomendação do Sebrae (NPS).
7. Clientes com garantia do FAMPE assistidos na fase pós-crédito.

26.3. **EFICIÊNCIA OPERACIONAL:** Capacidade de o Sebrae alcançar seus objetivos com o melhor uso dos recursos disponíveis.

1. Recursos aplicados na atividade fim.

27. Cabe registrar que alguns dos indicadores acima elencados foram operacionalizados apenas em 2022, não havendo, portanto, registros para os anos anteriores. Sob o ponto de vista de vinculação desses indicadores aos programas finalísticos do Sebrae, a situação apresenta-se da seguinte forma:

Tabela 2 – Quadro resumo da vinculação dos programas nacionais finalísticos x indicadores do Sebrae

Programas Nacionais	Indicadores	Unidade	Periodicidade
Ambiente de Negócios	Tempo médio de abertura de empresas	Horas	Mensal
Brasil + Competitivo	Faturamento	Percentual (%)	Anual
	Produtividade	Percentual (%)	Mensal
Brasil + Inovador	Pequenos negócios atendidos com solução de inovação	Número	Mensal
Cliente em Foco	Clientes atendidos por meio de serviços digitais	Número	Mensal
	Pequenos negócios atendidos	Número	Mensal
	Cobertura de Atendimento	Percentual (%)	Mensal
	Recomendação Sebrae (NPS)	Pontos (-100 a 100)	Mensal
Educação Empreendedora	Professores atendidos em soluções de educação empreendedora	Número	Mensal
Sebrae + Finanças	Clientes com garantia FAMPE na fase pós crédito	Percentual (%)	Mensal

Fonte: Elaboração própria “Programas Nacionais x Indicadores Metas Mobilizadores Organizacionais Sistema Sebrae 2021-2022”

d) Receitas das Unidades Regionais

28. Em diligência expedida ao Sebrae Nacional, foram solicitadas as receitas totais contabilizadas pelas unidades regionais do Sebrae, para os exercícios de 2022 e 2023.

29. As informações solicitadas permitiram verificar as variações percentuais das receitas de cada ente regional no período solicitado (2023/2022). A tabela a seguir detalha os valores das receitas totais de cada entidade regional do Sebrae, com informação sobre a variação percentual entre os exercícios, conforme segue:

Tabela 3 – Receitas totais do Sistema Sebrae

Sebrae/UF	RECEITAS TOTAIS 2022	RECEITAS TOTAIS 2023	Variação %
AC	61.942.890,84	68.068.382,96	10%
AL	95.720.400,33	94.169.131,69	-2%
AM	100.310.969,12	112.133.368,87	12%
AP	54.055.627,27	67.531.352,44	25%
BA	230.037.462,14	344.478.008,26	50%
CE	164.084.954,01	182.035.239,55	11%
DF	100.903.883,76	120.252.975,66	19%
ES	152.409.871,68	221.105.975,69	45%

GO	171.839.102,79	215.639.064,30	25%
MA	117.941.962,27	141.739.465,75	20%
MG	372.690.920,23	471.710.191,96	27%
MS	171.787.407,20	186.735.960,87	9%
MT	146.696.666,38	169.497.530,49	16%
PA	142.932.537,68	166.694.136,66	17%
PB	113.748.960,76	126.571.877,23	11%
PE	177.858.324,96	202.033.123,79	14%
PI	91.305.680,98	102.894.260,81	13%
PR	273.683.611,03	308.950.239,94	13%
RJ	278.797.841,42	446.386.878,28	60%
RN	143.076.245,57	168.752.864,18	18%
RO	59.819.891,26	75.019.501,26	25%
RR	58.708.618,88	69.380.858,02	18%
RS	267.671.078,20	345.668.262,69	29%
SC	274.238.542,94	280.212.819,23	2%
SE	60.584.511,64	80.583.679,22	33%
SP	806.726.248,05	896.652.995,64	11%
TO	99.732.561,95	108.461.482,60	9%
TOTAL	4.789.308.795,34	5.773.361.651,04	

Fonte: Planilhas encaminhadas pela Sebrae Nacional, percentuais calculados no TCU

30. Ressalte-se que a tabela 3 indica o total de receitas de cada uma das entidades estaduais, compostas principalmente por contribuições parafiscais, porém acrescidas de receitas originadas de outras fontes. As informações da tabela apontam que as unidades que tiveram os maiores aumentos de receitas totais nesse período foram o Sebrae /RJ (elevação de 60%), o Sebrae/BA (50%) e o Sebrae/ES (45%). Por outro lado, as menores variações foram observadas no Sebrae/AL (que apresentou uma redução de 2%) e no Sebrae/SC (aumento de 2%).

31. Como parâmetro, verifica-se que o total das receitas de unidades regionais de 2023, comparada aos números de 2022, apresentou aumento de 21%.

e) Despesas por programas e atendimentos por programas

32. Na diligência expedida ao Sebrae Nacional, foram também solicitadas despesas e atendimentos realizados nos programas nacionais (finalísticos e transversais) do Sebrae, contabilizados pelas unidades regionais e pelo departamento nacional, para os exercícios de 2022 e 2023.

33. As informações solicitadas permitiram verificar as variações percentuais das despesas com cada programa, dentro de cada ente regional, no período solicitado (2022/2023). Considerando a materialidade dos programas desenvolvidos pela entidade, a visão geral da execução dos principais programas finalísticos do Sebrae é a seguinte:

Tabela 4 – Programas do Sebrae despesas executadas

	2022	2023	% variação anual	% participação total (*)
Ambiente de Negócios	138.956.940,32	232.218.837,33	67%	9%
Brasil + Competitivo	473.876.843,22	756.467.131,11	60%	29%



<i>Brasil + Inovador</i>	254.676.494,98	248.771.048,31	-2%	10%
<i>Cliente em Foco</i>	1.056.569.022,79	1.237.941.444,37	17%	48%
<i>Educação Empreendedora</i>	46.155.665,99	94.576.894,93	105%	4%
<i>Sebrae + Finanças</i>	19.019.285,24	22.464.368,75	18%	1%
TOTAL	1.989.254.252,54	2.592.439.724,80		100,00

Fonte: Planilhas encaminhadas pela Sebrae Nacional, percentuais calculados no TCU.

(*) % Participação total calculada para o exercício de 2022.

34. Nesse cenário, observa-se que atualmente o principal programa finalístico desenvolvido pelo Sistema Sebrae é o *Cliente em Foco*, cuja representatividade, frente ao total de despesas executadas, alcançou 48% em 2022. Após o *Cliente em Foco*, os programas *Brasil + Competitivo* (representando 29% das despesas executadas em 2023) e *Brasil + Inovador* (correspondendo a 10% dessas despesas) são as ações de maior materialidade desenvolvidas pelo Sebrae.

35. Sob o enfoque de comparação entre os exercícios, verifica-se que o programa com maior incremento de despesas (entre 2022 e 2023) foi o *Educação Empreendedora*, com 105%, seguido do *Ambiente de Negócios* (67%) e do *Brasil + Competitivo* (60%). O programa *Brasil + Inovador* foi o único com redução de despesas no período (-2%).

36. Cumpre ainda observar o viés de aumento nas despesas totais com programas finalísticos do Sebrae de 2022 para 2023, da ordem de 30%.

f) Sistemas

37. Os sistemas corporativos são destinados ao planejamento estratégico e a produção:

- a) *Sistema de Gestão, Monitoramento e Estratégia (LEME)*: armazena o planejamento estratégico das unidades do Sebrae e faz a conexão dos resultados obtidos pelas unidades regionais com as metas pactuadas vinculadas às metas mobilizadoras e ao planejamento estratégico da entidade;
- b) *Sistema de controle da produção*: SAS e sistemas operacionais próprios das unidades regionais registram os atendimentos dos diversos instrumentos utilizados pelo Sebrae, bem como realizam a gestão da mão-de-obra e dos conteúdos ofertados aos usuários do sistema.

g) Fatores críticos para o sucesso do Sebrae

38. No processo de elaboração da Análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), procedida no momento de produção do plano de auditoria, restou assinalado que o Sebrae detém extensa expertise adquirida ao longo de décadas atuando junto a micro e pequenas empresas, com capilaridade para alcance de seu público-alvo e portfólio diversificado disponível para os usuários. Esses fatores contribuem para o sucesso de atuação da entidade, resultando em avaliações positivas e satisfação das pessoas e empresas atendidas.

39. Nesse contexto, considerando-se o grau de relevância dos serviços prestados pelo Sebrae, em especial sobre a forma de consultoria, para o aumento da empregabilidade e da produtividade das empresas e para o crescimento da economia, constituem como fatores críticos para o sucesso o aprimoramento da governança da Unidade Nacional sobre as Unidades Regionais, especialmente quanto à adoção de medidas mais efetivas visando a melhoria do desempenho operacional do Sistema Sebrae. Além disso, os instrumentos de medição dos resultados da entidade

necessitam ser melhorados, diante da heterogeneidade de espécies de atendimentos, desconsiderando custos e carga horária de produção.

40. *Outro fator crítico para o processo de qualificação dos resultados do Sebrae seria a calibragem dos indicadores para que alcancem os objetivos para os quais foram produzidos (com vistas a aperfeiçoar a precisão desses indicadores), ação acompanhada da implementação de indicadores de efetividade que meçam a real entrega de serviços aos usuários.*

h) Metodologia

41. *Na presente auditoria foram empregadas as seguintes técnicas de análise: análise de conteúdo e triangulação de informações, tabulação e comparação de frequências e análise gráfica. As técnicas adotadas buscaram coletar evidências para responder as questões de auditoria propostas.*

42. *Na fase de planejamento, visando conhecer melhor o objeto auditado, bem como elaborar os estudos técnicos da auditoria, a equipe realizou diversas reuniões com gestores e a equipe responsável pela gestão estratégica (UGE) e indicadores do Sebrae Nacional, assim como visitas às unidades regionais do Sebrae no Distrito Federal, Paraná e São Paulo.*

43. *Na fase de execução, foram realizadas visitas a unidades regionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Pernambuco, no intuito de entender a situação de cada unidade em particular (justificativas para os resultados apresentados).*

44. *Adicionalmente, na fase de execução foram aplicados questionários direcionados a todas as unidades regionais e ao departamento nacional, com vistas a obter informações padronizadas sobre os fatores que influenciam ou interferem no desempenho operacional e resultados das entidades regionais do Sebrae, assim como colher dados sobre o estabelecimento e cumprimento das metas nas unidades regionais e aderência do portfólio das unidades regionais às necessidades do público-alvo do Sebrae.*

45. *Durante todas as fases da auditoria foram encaminhados ofícios de requisição de documentos ao Departamento Nacional do Sebrae, todos respondidos tempestivamente, buscando coletar evidências as manifestações presentes nos autos.*

46. *Para a análise da eficiência operacional das unidades regionais do Sebrae, assunto abordado na questão 1 de auditoria, utilizou-se a metodologia de Análise Envolvória de Dados (Data Envelopment Analysis - DEA) que devido a sua complexidade foi detalhado de modo destacado deste relatório como papel de trabalho na peça 39, onde houve explicação sobre seu funcionamento e escolha das variáveis (inputs e outputs) utilizadas no modelo.*

47. *Além disso, as visitas e os questionários aplicados tiveram também como objetivo responder às questões de auditoria atinentes a pactuação/repactuação de metas e alinhamento das unidades do Sebrae com seu público-alvo, objeto das questões 2 e 3 da auditoria.*

3- Principais constatações da auditoria

48. *Inicialmente, observa-se que a atuação do Sebrae é complexa por envolver atividades bem distintas entre si, como por exemplo, fomentar o aumento da produtividade e faturamento, incentivar a inovação, propiciar educação voltada ao empreendedorismo e facilitar o acesso ao crédito ao seu público-alvo. Desse modo, não havendo paralelo no país de outra instituição que desempenhe conjuntamente tais atribuições, entendeu-se que a melhor comparação do Sebrae, para fins do exame de seu desempenho operacional, seria com o próprio Sebrae.*

49. *Assim, considerando essa ótica de olhar para dentro do próprio Sistema Sebrae, a equipe planejou os trabalhos de modo a responder 3 (três) questões de auditoria:*

a) Em que medida os resultados apresentados pelas Unidades Regionais podem ser considerados satisfatórios em comparação com as unidades mais eficientes do Sistema Sebrae, bem como em que medida os indicadores adotados pelo Sistema

Sebrae são fidedignos e refletem com precisão as atividades desenvolvidas, para os exercícios de 2022 e 2023?

b) As metas pactuadas e repactuadas, para os exercícios de 2022 e 2023, entre o Unidade Nacional do Sebrae e suas Unidades Regionais foram atingidas e consideraram como parâmetro para sua definição a estrutura de atendimento disponível em cada uma dessas regionais, bem como se são específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas e de prazo determinado, segundo a metodologia SMART?

c) Há alinhamento entre as ações/programas desenvolvidos pelo Sebrae com as necessidades das empresas e com a política pública pensada pelo Governo Federal?

50. *A partir da análise das informações coletadas, buscando responder as questões acima expostas, a equipe identificou 3 (três) achados de auditoria, cada um composto por um conjunto de situações encontradas, fundamentadas em evidências obtidas no curso dos trabalhos da fiscalização.*

51. *Em resumo, a auditoria identificou significativas diferenças no desempenho operacional, considerando os atendimentos realizados; indicadores adotados que não captam com precisão todo o esforço de trabalho das Unidades Regionais; alguns indicadores com metas não realistas e não apropriadas adequadamente; e alinhamento do Sebrae com o PPA do Governo Federal e com as necessidades das empresas atendidas.*

52. *Portanto, entende-se, considerando os achados encontrados, que, mesmo levando-se em conta as assimetrias sociais e econômicas regionais no Sistema Sebrae, haveria espaço para melhorias na atuação das unidades regionais do Sebrae.*

53. *Passar-se-á, então, ao exame pormenorizado de cada um dos achados encontrados.*

I. Diferenças significativas nos resultados operacionais das Unidades Regionais do Sebrae

54. *O primeiro achado busca responder a primeira questão de auditoria: Em que medida os resultados apresentados pelas Unidades Regionais podem ser considerados satisfatórios em comparação com as unidades mais eficientes do Sistema Sebrae, bem como em que medida os indicadores adotados pelo Sistema Sebrae são fidedignos e refletem com precisão as atividades desenvolvidas, para os exercícios de 2022 e 2023?*

55. *Essa análise é destinada a verificar a eficiência do Sistema Sebrae e a avaliação de indicadores voltados para eficiência e efetividade.*

a) Unidades Regionais com diferenças significativas no desempenho operacional considerando os atendimentos realizados

56. *Inicialmente, cabe lembrar que o Sistema Sebrae deve buscar atuar em consonância com o Princípio da Eficiência, preconizado no art. 37 da Constituição Federal, conforme entendimento materializado pelo Acórdão 3249/2013 - TCU - Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.*

57. *Importante trazer a definição da eficiência administrativa propagada pelo princípio constitucional, como na enciclopédia jurídica da PUC-SP (<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>):*

(...) é importante destacar que eficiência e eficácia são comumente designadas como sinônimos, para tanto valorizando o aspecto teleológico (em nível dos fins) dos termos – ou seja, ser eficiente implicaria obter o resultado almejado com perfeição (sem relevar os meios). Em sentido diverso, eficácia administrativa também pode representar a concreção dos fins preestabelecidos em lei, ou seja, a situação atual de disponibilidade para a produção dos efeitos típicos esperados do ato; enquanto eficiência administrativa exigiria que o cumprimento da lei seja realizado da melhor forma possível em atendimento ao interesse público subjacente. Por fim, há autores que preferem relegar a eficiência à otimização dos meios utilizados. Nesta perspectiva, seria possível compreender o significado da expressão eficiência como a relação

entre custo (input de energia) “real” e o custo “padrão” (ou desejado), enquanto a eficácia seria definida pela relação entre o produto (output de energia) “real” e o produto “padrão”. Neste último caso, verifica-se claramente uma separação entre meios (condicionadores da eficiência) e fins (determinantes da eficácia).

58. *Conceitos de eficiência na gestão também podem ser observados no Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do Tribunal de Contas da União – versão 2 de 2014, em especial quanto ao componente da estratégia organizacional; e no Manual de Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post – Capítulo 11 – Eficiência.*

59. *No âmbito do Sebrae, o art. 11, parágrafo 1º da Lei 8.209/1990, assim como seu Regimento Interno, definem os objetivos e missões da entidade, que devem ser perseguidos à luz do princípio da eficiência.*

60. *O Estatuto do Sebrae dá competência ao Conselho Deliberativo Nacional (CDN) para assegurar a observância dos princípios sistêmicos aplicados à entidade, nos termos do art. 14, inciso XVIII de seu Estatuto.*

61. *Entende-se que as Diretrizes do Plano Anual do Sebrae quanto ao acompanhamento dos indicadores de resultados, acompanhamento da execução física e financeira e simplificação no processo de planejamento também visam à melhoria da eficiência no Sistema Sebrae.*

62. *Para a apuração das eficiências de cada unidade regional do Sebrae, utilizou-se a técnica de Análise Envoltória de Dados (DEA), discriminada no documento técnico “Análise Envoltória de Dados em Auditoria” – Portaria Segecex/TCU 30/2018.*

63. *A análise de eficiência das unidades regionais foi calculada a partir dos registros de atendimentos dos exercícios de 2022 e 2023 considerando essas variáveis como produtos. Por outro lado, como insumos, foram consideradas as receitas totais das unidades regionais, com os devidos ajustes, para os exercícios de 2022 e 2023, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada Unidade da Federação – base 2022, conforme a metodologia da DEA exposta na peça 39 dos autos.*

64. *Nesse cenário, destacaram-se as unidades regionais de PE, PR, DF, AP, RS e SP. Tais unidades em ambos os exercícios (2022 e 2023) obtiveram o índice de eficiência = 1 na DEA. Por outro lado, há unidades regionais que apresentaram valores significativamente mais baixos em 2022 e 2023, com índices menores ou iguais a 0,50, como por exemplo, as unidades regionais da BA, MS, PA e RJ.*

65. *Deve-se alertar que as regionais de ES, PB, SE e TO apresentaram viés de queda de desempenho operacional do exercício de 2022 para 2023. De outro modo, percebeu-se melhoria no resultado operacional de MG e AL no mesmo período.*

66. *Portanto, constatou-se no Sistema Sebrae uma assimetria significativa no desempenho operacional de suas unidades, com unidades regionais que estão com viés de queda de desempenho e outras com viés de melhoria, considerando apenas os dados dos exercícios de 2022 e 2023.*

67. *Com isso, entende-se haver oportunidades de aperfeiçoamento no Sistema Sebrae, visando aperfeiçoar a eficiência operacional do Sistema com um todo.*

68. *Além disso, perguntou-se às unidades regionais quais fatores elas consideram relevantes para melhoria de desempenho operacional. Em resposta ao questionário aplicado, 82% das unidades regionais apontaram como fator para melhoria no desempenho operacional o estabelecimento de parcerias com entidades e órgãos públicos, tais como prefeituras, governo estadual, governo federal, procuradorias, juntas comerciais e cartórios, dentre outros (Apêndice II - Questão 14).*

69. *Em adição, 79% das unidades consideraram relevante o incremento dos atendimentos por meio digital, situação que corrobora a percepção quanto ao comportamento e avaliação dos gestores sobre a importância desse tipo de atendimento para o Sebrae (Apêndice II - Questão 14).*

70. *Além disso, 75% das unidades afirmaram que o uso de sistemas informatizados para oferecer produtos mais customizados aos clientes poderiam aumentar os atendimentos prestados*

(Apêndice II - Questão 14).

71. Ainda, 61% indicaram que a melhoria dos sistemas informatizados buscando a redução de tempo nos registros de atendimentos incrementaria o número de serviços prestados (Apêndice II - Questão 14).

72. No curso da auditoria, a equipe observou falta de padronização da atuação das unidades regionais, algumas delas dando maior ênfase em instrumentos de trabalho de menor complexidade, como por exemplo, as orientações técnicas, enquanto outras priorizando produtos de maior valor agregado do Sebrae, como as unidades regionais que atuam mais fortemente em consultoria técnicas. Esse comportamento de utilização de uma diversidade de modalidades de atendimentos pode ser verificado na planilha de instrumentos de atendimentos para os exercícios de 2022 e 2023 (peça 39 – Tabelas 3 e 4).

73. Igualmente, percebe-se que algumas unidades regionais atuam mais fortemente em ações voltadas para articulação institucional e melhoria do ambiente de negócios, enquanto outras regionais priorizam programas de natureza mais finalística sob o ponto de vista das micro e pequenas empresas, como o Cliente em Foco e o Brasil + Competitivo. Essa evidência será mais bem detalhada no próximo achado, “Indicadores e instrumentos adotados pelo Sebrae não refletem com precisão o esforço de trabalho das Unidades Regionais”.

74. Registra-se ainda que diferentes estratégias de cada unidade, como manter maior volume de recursos em caixa no exercício e ou utilizar-se de menor uso de atendimentos por meio digital, dentre outros, podem implicar na perda de eficiência operacional de unidades do Sebrae. No caso dos recursos em caixa, estes implicariam negativamente no desempenho operacional das unidades regionais, na medida em que são considerados como insumos, mas não geram produção correspondente para as entidades. Já no caso do menor uso de atendimentos digitais em relação a outras regionais, é situação que reputamos como de livre escolha para cada unidade regional, no entanto pode causar um prejuízo em termos de produção se os atendimentos das modalidades digital e presencial foram mensurados do mesmo modo, comparando-se assim atendimentos diferentes como se fossem iguais.

75. Por fim, cabe observar que, segundo o questionário aplicado às regionais, mais de 70% das unidades apontam a falta de pessoal e de sistemas informatizados como os fatores mais prejudiciais para a realização de seus atendimentos (Apêndice II – Questão 17).

76. Entende-se que as possíveis causas de perda de eficiência operacional podem ser mitigadas com ações destinadas ao aumento dos atendimentos e melhor utilização dos recursos recebidos.

77. A partir da observação da equipe de auditoria nas visitas in loco, bem como das respostas aos questionários pelas unidades regionais, identificaram-se boas práticas que podem gerar melhorias nas performances dessas entidades.

78. Nesse sentido, destacam-se a implantação de sistemas informatizados, tais como Customer Relationship Management (CRM) e o Sales Force, que buscam conhecer melhor o cliente e facilitar a oferta de produtos customizados as necessidades do público-alvo do Sebrae (peça 38).

79. Na mesma linha, o uso de tecnologias de Inteligência Artificial para melhorar o atendimento e conhecimento dos clientes, como é o caso do modelo de machine learning do Sebrae/SP para análise de características dos clientes para avaliação de sua propensão de consumo (peça 38).

80. Destaca-se também o uso de sistemas informatizados para definição e automação de processos críticos que impactam o atendimento ao cliente, como por exemplo o Sistema Cérebro do Sebrae/DF, que diminui expressivamente o tempo de contratação de consultorias/serviços e disponibilização desses produtos para o cliente (peça 38).

81. Do mesmo modo, o estabelecimento de parcerias com entidades e órgãos públicos e com outras entidades do Sistema S, bem como com o setor privado, considerando que grandes empresas podem contribuir com o incremento de pequenos negócios e sua inserção na cadeia de produção, seriam medidas aptas a gerar mais atendimentos e dar maior capilaridade ao Sebrae (peça



38).

82. *Nesse sentido, entende-se pertinente recomendar ao Departamento Nacional do Sebrae, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que elabore modelo de acompanhamento do desempenho operacional de suas unidades regionais, levando em conta a atuação não padronizada de suas unidades regionais, diferenças na intensidade de utilização dos atendimentos por meio digital em comparação com os atendimentos presenciais, volume de recursos em caixa que deixam de ser aplicados no exercício, bem como a disseminação entre as unidades regionais das boas práticas observadas no relatório ou outras que vierem a ser observadas, reforçando a importância de sua implementação para a melhoria no desempenho operacional.*

83. *Com isso, espera-se a melhora da eficiência operacional das unidades regionais do Sebrae, elevando a performance dessas unidades, contribuindo ainda para diminuir a heterogeneidade do Sistema Sebrae.*

b) Indicadores de desempenho e instrumentos adotados pelo Sebrae não refletem com precisão o esforço de trabalho das Unidades Regionais

84. *A existência de indicadores que reflitam com precisão o esforço de trabalho, além de importante para dotar os gestores de informações relevantes para o processo de tomada de decisão da organização, assegura a observância de boas práticas de governança para as instituições, sobretudo aquelas relacionadas à confiabilidade dos dados, prestação de contas, responsabilização e transparência.*

85. *O Estatuto do Sebrae (Resolução CDN 53/2003, atualizado pela Resolução CDN 372/2021) prevê como competência do Conselho Deliberativo Nacional, art. 14, inciso XVII, a garantia da observância dos princípios sistêmicos preconizados pelo Estatuto, bem como das políticas, diretrizes e prioridades fixadas pelo Conselho para o Sistema Sebrae.*

86. *Nesse sentido, as Diretrizes do Plano Anual do Sebrae preveem o acompanhamento dos indicadores de resultados, acompanhamento da execução física e financeira e simplificação no processo de planejamento.*

87. *Além disso, o Regimento Interno da entidade (Resolução CDN 392/2022), quanto às competências da Diretoria Técnica, prevê:*

“Art. 12 (...)

I - estabelecer instrumentos e mecanismos de coordenação e avaliação do desempenho e dos resultados das ações executadas pelo Sistema SEBRAE;”

88. *De igual modo, na Administração Pública, o Decreto 9.203/2017, em seus arts. 3º e 4º, enumera os princípios e diretrizes da política de governança da administração pública.*

89. *No âmbito do TCU, citam-se os documentos técnicos do Tribunal sobre técnica de indicadores de desempenho para auditorias – Portaria Segecex/TCU 33/2010, Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do Tribunal de Contas da União – versão 2 de 2014, em relação ao componente Estratégia Organizacional, bem como o Acórdão 1067/2017-TCU – Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, que tratou, entre outras coisas, de dificuldades encontradas na metodologia de apropriação dos custos utilizados pelos serviços nacionais de aprendizagem para apurar o percentual da receita líquida aplicado na gratuidade, como técnicas e deliberações que buscaram o aperfeiçoamento de indicadores institucionais.*

90. *De início, identificaram-se unidades regionais cujo programa Ambiente de Negócios era usado de modo bem mais intensivo do que a grande maioria das unidades. Esse fato foi identificado, em especial, nas unidades regionais do Mato Grosso do Sul e de Tocantins. Observou-se ainda que, para esse programa, os atendimentos não eram sempre contabilizados em razão das dificuldades em se elaborar um conjunto de indicadores que refletissem diretamente as*



<i>Unidade</i>	<i>Ambiente Negócios 2022</i>	<i>Despesas Totais Programas 2022</i>	<i>% Total 2022</i>	<i>Ambiente Negócios 2023</i>	<i>Despesas Totais Programas 2023</i>	<i>% Total 2023</i>

ações/atividades desenvolvidas no programa.

91. *Observa-se no quadro abaixo que os percentuais de despesas executadas nos programa ambiente de negócios frente as despesas totais dos demais programas são muito mais relevantes nas unidades regionais do MS e TO, estando acima da média nacional da execução desses programas nos exercícios de 2022 e 2023.*

Tabela 5 – Representatividade do Programa Ambiente de Negócios x Despesas totais dos Programas



SEBRAE/AC	2.353.484,96	19.024.106,74	12%	3.057.270,84	15.498.897,04	20%
SEBRAE/AL	2.550.055,52	26.156.572,53	10%	3.205.167,69	37.216.245,26	9%
SEBRAE/AM	R\$ 954.553,36	33.493.499,77	3%	3.545.183,20	42.284.104,93	8%
SEBRAE/AP	2.126.096,16	17.984.325,83	12%	3.762.597,07	27.436.425,99	14%
SEBRAE/BA	5.376.142,20	65.542.530,68	8%	10.970.289,55	107.528.602,68	10%
SEBRAE/CE	3.986.052,98	66.057.303,90	6%	R\$ 9.533.983,95	84.469.634,00	11%
SEBRAE/DF	2.064.866,58	37.842.163,83	5%	5.348.604,60	50.400.823,56	11%
SEBRAE/ES	4.765.050,77	70.953.338,75	7%	18.281.388,12	121.656.149,29	15%
SEBRAE/GO	4.711.996,78	58.618.391,87	8%	3.850.049,85	98.047.015,53	4%
SEBRAE/MA	4.168.889,97	42.728.980,13	10%	6.285.566,36	61.550.188,99	10%
SEBRAE/MG	6.433.648,74	122.442.324,03	5%	14.447.594,45	179.863.565,22	8%
SEBRAE/MS	18.672.000,04	73.501.159,61	25%	32.415.762,06	101.850.727,83	32%
SEBRAE/MT	7.359.453,60	45.457.534,36	16%	8.466.665,14	68.067.279,82	12%
SEBRAE/NA	2.951.244,00	317.867.735,46	1%	4.873.258,94	130.724.580,79	4%
SEBRAE/PA	1.637.021,99	31.375.583,65	5%	4.726.980,22	51.022.024,08	9%
SEBRAE/PB	1.334.096,14	44.693.086,64	3%	3.926.276,60	60.527.629,55	6%
SEBRAE/PE	6.127.307,99	84.227.439,22	7%	7.015.452,11	100.811.657,20	7%
SEBRAE/PI	R\$ 845.951,16	29.142.281,29	3%	4.159.083,38	47.998.035,98	9%
SEBRAE/PR	16.158.393,89	120.029.004,56	13%	18.402.682,54	152.628.118,26	12%
SEBRAE/RJ	3.219.865,54	61.365.717,23	5%	10.940.466,54	110.790.607,96	10%
SEBRAE/RN	2.405.751,26	72.063.455,56	3%	7.007.349,69	109.140.403,38	6%
SEBRAE/RO	1.407.922,03	17.224.771,42	8%	1.836.776,18	29.439.362,64	6%
SEBRAE/RR	1.132.868,31	11.894.252,88	10%	1.776.352,91	20.524.585,96	9%
SEBRAE/RS	3.085.595,78	82.727.124,30	4%	6.362.366,55	209.467.077,36	3%
SEBRAE/SC	21.323.008,65	127.872.698,06	17%	25.810.319,99	191.978.066,71	13%
SEBRAE/SE	2.197.112,15	13.645.159,36	16%	2.976.092,55	21.036.780,52	14%
SEBRAE/SP		254.184.069,11	0%	R\$ 75.580,39	312.726.462,41	0%
SEBRAE/TO	9.608.509,77	41.139.641,77	23%	9.159.675,86	47.754.671,86	19%
Total Geral	138.956.940,32	1.989.254.252,54	7%	232.218.837,33	2.592.439.724,80	9%

Fonte: Dados do sistema Cubo/Sebrae – elaboração própria. Exercícios de 2022 e 2023.

92. Do mesmo modo, verificou-se que o tempo e os recursos gastos com ações de articulação institucional não são apropriados como atendimentos, sendo a articulação institucional apontada como ferramenta importante para o desenvolvimento de parcerias com órgãos e entidades públicas.

93. Com base na questão 19 do questionário realizado, 82% das unidades consideram importante o programa Ambiente de Negócios, o que reforça a necessidade de que as ações do programa sejam corretamente apropriadas nos resultados dessas unidades (Apêndice II).

94. Adicionalmente, a equipe de auditoria verificou que alguns indicadores são correlacionados somente a um programa/atividade desenvolvido pelo Sebrae. Por exemplo, o indicador de produtividade (faturamento - custos de produção / número de colaboradores da empresa) é aplicado somente ao programa Brasil + Competitivo. Tal fato impede a comparação, como um todo, das atividades desenvolvidas pelas unidades do Sebrae.

95. Além disso, o uso de indicadores correlacionados à efetividade dos serviços prestados ainda é muito incipiente no Sebrae, no caso somente o programa Sebrae + Competitivo possui indicadores de produtividade e faturamento que podem ser classificados como voltados à efetividade.

96. Ressalta-se ainda que, conforme consta na questão 25 do questionário aplicado às unidades regionais, embora a maioria das unidades considere que os indicadores mobilizadores captam adequadamente o seu esforço de trabalho, entre as unidades que não consideraram seu esforço de trabalho adequadamente apropriado pelos indicadores mobilizadores, as atividades de articulação institucional e ambiente de negócios apareceram como não apropriadas adequadamente ao esforço de trabalho (Apêndice II).

97. Quanto aos atendimentos prestados na modalidade digital, as entrevistas realizadas nas unidades visitadas indicam que atendimentos digitais gerariam a escalabilidade dos atendimentos totais prestados. No entanto, considerando os resultados apurados no questionário, verificou-se heterogeneidade no percentual de atendimentos realizados por meio digital nas regionais.

98. Em 2022, até 20% dos atendimentos realizados nas unidades de Mato Grosso do Sul, Paraíba e Roraima foram por meio digital, percentual abaixo da média nacional para esse ano, que foi de 20 a 40% dos atendimentos realizado por meio digital (questão 12). Em 2023, as regionais da Paraíba e de Roraima realizaram de 10% a 20% dos seus atendimentos por meio digital (questão 13) (Apêndice II).

99. De outro modo, várias unidades atingiram mais de 60% dos atendimentos realizados por meio digital em 2022: Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Ceará e Rio de Janeiro. Essas unidades representam cerca de 20% das unidades do Sebrae (questão 12). Em 2023, as unidades com mais de 60% de atendimentos por meio digital foram São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Pará (questão 13) (Apêndice II).

100. Com base no questionário aplicado, 96% das unidades avaliaram que há indicadores para as modalidades de atendimento presencial e digital (questão 10). Contudo, na apuração dos resultados do Sebrae, as modalidades de atendimento presencial e digital não são segregadas (Apêndice II).

101. Entende-se também importante para o controle mais preciso do esforço de trabalho das unidades do Sebrae, a adoção do controle de custos e da carga horária das atividades realizadas por essas unidades, como o exemplo do controle realizado no Sistema Senai sobre custos hora-aluno, conforme análise no processo TC 010.803/2016-5, julgado pelo Acórdão 1067/2017-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes.

102. Cabe salientar, em relação ao controle de custos dos atendimentos realizados, que 54% das unidades não controlam ou controlam parcialmente os custos relacionados aos seus instrumentos de atendimento (18% não controlam e 36 % controlam parcialmente). No entanto, 79% das unidades consideram importante a implementação desse tipo de controle (questões 2 e 4) (Apêndice II).

103. A ausência de controle de custos e de carga horária por atendimento dificulta a mensuração do esforço de trabalho das unidades do Sebrae.

104. Nesse sentido, cabe esclarecer que para alcance dos objetivos da entidade o Sebrae desenvolve diversos programas finalísticos, sendo os principais os seguintes: Ambiente de Negócios, Brasil + Competitivo, Brasil + Inovador, Cliente em Foco, Educação Empreendedora e Sebrae + Finanças.

105. Além da quantificação das despesas executadas mediante utilização desses programas, o Sebrae adota uma metodologia de registro de seus diversos serviços prestados sob a forma de “atendimentos”. Para tanto, adotam-se os seguintes tipos de atendimento para registro das unidades:

- a) Consultoria: atendimento personalizado para empreendedores que precisam de ajuda para desenvolver seu negócio. Os consultores do Sebrae são especialistas em diversos temas, como gestão, marketing, vendas, finanças e inovação;
- b) Curso: capacitação para empreendedores de todos os níveis de experiência. Os cursos do Sebrae são oferecidos em diversos formatos, como presenciais, online e blended;
- c) Feira: evento que reúne empreendedores, fornecedores e potenciais clientes. As feiras do Sebrae são uma oportunidade para os pequenos negócios exporem seus produtos e serviços, conhecer novas oportunidades de negócios e ampliar sua rede de contatos;
- d) Missão/caravana: viagem de empreendedores para conhecer experiências exitosas de outros negócios. As missões e caravanas do Sebrae são uma oportunidade para os empreendedores aprenderem com outros empreendedores e trazerem novas ideias para seus negócios;
- e) Oficina: capacitação prática para empreendedores. As oficinas do Sebrae são uma oportunidade para os empreendedores aprenderem a fazer algo de forma prática, como elaborar um plano de negócios, criar um site ou vender online;
- f) Orientação: atendimento rápido e pontual para empreendedores que precisam de ajuda com dúvidas ou problemas específicos. As orientações do Sebrae são oferecidas por telefone, e-mail ou chat;
- g) Palestra: apresentação sobre um tema específico para empreendedores. As palestras do Sebrae são uma oportunidade para os empreendedores aprenderem sobre novos temas e tendências;
- h) Rodada: evento que reúne empreendedores para apresentar seus negócios para investidores. As rodadas do Sebrae são uma oportunidade para os empreendedores buscarem investimentos para seus negócios;
- i) Seminário: evento que reúne especialistas para discutir um tema específico. Os seminários do Sebrae são uma oportunidade para os empreendedores aprenderem com especialistas sobre temas relevantes para seus negócios.

106. A sucinta descrição do que abrange cada tipo de atendimento foi apresentada pela própria entidade nacional.

107. Diante da inexistência de outras formas de registro de atividades desempenhadas pelo Sebrae que pudessem ser utilizadas para a avaliação de desempenho proposta para o presente trabalho, após extensos debates e rodadas de tentativas com a participação do Sebrae Nacional, optou-se por utilizar esses registros para desenvolvimento dos produtos apresentados pelas unidades regionais, com adoção da metodologia DEA, que será detalhada na peça 39.

108. Contudo, observando-se essa sistemática de registro de atendimentos, entende-se que há duas distorções em relacionadas a apropriação de esforço das áreas finalísticas do Sebrae, decorrentes sobretudo da concepção dos registros de atendimentos.

109. A primeira distorção decorre da diferença entre cada instrumento de atendimento. O Sebrae executa seus atendimentos por meio de instrumentos de atendimento bastante distintos. Por exemplo, os cursos, oficinas, palestras e seminários praticados por qualquer das entidades, mesmo dedicados a mesma função educacional, não poderiam ser considerados como atendimentos com o mesmo nível de esforço despendido, sendo bastante diversos considerando suas cargas horárias e os custos praticados para cada instrumento de atendimento.

110. Igualmente, o que podemos classificar como uma segunda distorção, há diferenças dentro de um mesmo instrumento de atendimento, com relevantes variações em alguns dos casos. Ou

seja, dentro do número de atendimentos qualificados como consultorias, temos serviços com cargas horárias distintas, custos de serviços distintos, diferença no canal de atendimento adotado (eletrônico ou presencial), dentre outras situações que prejudicam a comparabilidade desses números, seja dentro da própria entidade, seja em relação às demais unidades regionais do Sebrae. Como exemplo, parece claro que ocasiona relevante distorção registrar-se uma consultoria de 10 horas e outra de 100 horas com o mesmo peso, ou seja, cada uma delas qualificadas como um atendimento cada.

111. Portanto, essa ocorrência deve ser objeto de aperfeiçoamento por parte do Sistema Sebrae, mediante aprimoramento da forma de registro e mensuração dos diversos instrumentos de atendimentos pelas unidades regionais, de forma que sejam registradas e divulgadas informações de atendimento que demonstrem o efetivo esforço despendido em cada entidade.

112. Destaca-se a importância de haver indicador(es) que apresente(m) os custos dos produtos produzidos, como dimensão de eficiência operacional, conforme ilustra o documento técnico TCU sobre técnica de indicadores de desempenho para auditorias – Portaria Segecex/TCU 33/2010:

“ 32. a perspectiva do custo corresponde à capacidade de organização dos meios da melhor forma possível para produzir bens e serviços com ônus mínimo para os contribuintes. (...) Refere-se à eficiência operacional e relaciona-se com as dimensões de eficiência e economicidade. Indicadores da interseção do custo com a eficiência medirão custo médio de produção de uma unidade de bem ou serviço. Na interseção do custo com a economicidade estarão indicadores que medem custo médio dos insumos”.

113. Ademais, importa mencionar os comandos do Acórdão 1067/2017-TCU-Plenário, endereçado aos Sistemas Senai e Senac e ao Ministério da Educação, no intuito de se apropriar dos custos diretos e indiretos dos produtos da educação técnica:

9.3. determinar à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), ao Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e ao Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), tendo em vista o que dispõem os itens 1.1 - Senai e 1.2 - Senac, dos Protocolos de Compromisso, ratificados por meio do art. 2º dos Decretos 6.633/2008 e 6.635/2008, que, na metodologia a ser normatizada:

9.3.1. apresentem e apropriem: despesas diretas, por eixo tecnológico ou conceito análogo que, inequívoca e demonstrativamente, represente o gasto real com Gratuidade, sendo que, no caso do Senac, as despesas indiretas não relacionadas à execução do Acordo, a exemplo da educação superior, sejam apartadas, de modo a não haver rateio dessas despesas para efeito de apropriação dos gastos do acordo;

9.3.2. apresentem o custo hora-aula/aluno aplicado à execução do acordo de gratuidade, no mínimo, por eixo tecnológico ou conceito análogo; e

9.3.3. explicitem os critérios de apropriação dos investimentos, que devem levar em consideração a natureza da operação (despesa direta ou indireta);

114. Entende-se como uma das razões para que os indicadores do Sebrae não reflitam de modo preciso o esforço de trabalho das unidades regionais a ausência de correlação direta entre as atividades desenvolvidas no programa Ambiente de Negócios e na ação de Articulação Institucional e os respectivos atendimentos prestados em cada programa.

115. Igualmente, outra causa da inadequação dos indicadores para refletir seus esforços seria a ausência de padronização entre as unidades regionais, as quais se utilizam de inúmeras formas de apuração e/ou apropriação de custos e de registro/mensuração de carga horária para cada atividade realizada, conforme verificado nas respostas dos questionários (Apêndices III e IV).

116. Como efeito de os indicadores não apropriarem precisamente as entregas das unidades regionais, temos uma limitação com relação ao correto entendimento do que as unidades regionais efetivamente produziram. Ao medir o que é realizado por meio de diferentes instrumentos de atendimento, sem a devida padronização de custos e carga horária para cada um deles, não há incorporação precisa do esforço e dos custos associados a cada atividade, impossibilitando uma avaliação exata com relação à eficiência de cada uma delas.

117. Consideram-se boas práticas a adoção de indicadores voltados para a efetividade e qualidade dos serviços prestados, como relatado nos questionários aplicados nas regionais. Também podem ser consideradas boas práticas a expedição de orientações e manuais sobre os Programas Nacionais, sobretudo aqueles voltados para a padronização da apuração de resultados.

118. Nessa direção, entende-se pertinente recomendar ao Departamento Nacional do Sebrae, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que estude e reformule os indicadores de resultados de suas unidades regionais, considerando incorporar os resultados das ações e atividades voltadas para o ambiente de negócios e/ou articulação institucional; padronizar a sistemática de mensuração das modalidades de atendimentos presencial e digital; e adotar mecanismos de controle dos atendimentos realizados com a apropriação dos custos relativos a cada atendimento, bem como da carga horária destinada a cada um deles, observando o preconizado pelo Acórdão 1067/2017 –TCU –Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, bem como pela técnica de indicadores de desempenho para auditorias – Portaria Segecex/TCU 33/2010.

119. Com isso, espera-se a implementação de indicadores mais precisos e informações gerenciais mais detalhadas para auxiliar os gestores do Sebrae em seu processo de tomada de decisão.

II. Metas do Sebrae não realistas e não apropriadas adequadamente

120. A segunda questão de auditoria foi constituída com o seguinte teor:
As metas pactuadas e repactuadas, para o exercício de 2022, e se for possível 2023, entre o Unidade Nacional do Sebrae e suas unidades regionais foram atingidas e consideraram como parâmetro para sua definição a estrutura de atendimento disponível em cada uma dessas regionais, bem como se são específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas e de prazo determinado, segundo a metodologia SMART?

121. Essa questão abordou o exame da eficácia das metas pactuadas no âmbito do Sistema Sebrae.

122. A partir de dados do relatório de gestão Sebrae 2022, informações extraídas do Portal de Transparência do Sebrae e planilha de metas Sebrae 2023, foram apuradas as execuções de metas para os exercícios de 2022 e 2023, com vistas a avaliar a facilidade (ou dificuldade) para alcance das metas por parte das unidades regionais.

123. Foi procedida a organização das metas previstas e executadas para cada um dos indicadores avaliados pelo Sebrae nos dois exercícios, calculando-se o percentual de variação entre as metas pactuadas e o total executado no período para cada unidade regional. A íntegra do resultado das análises encontra-se no Apêndice V.

124. Cabe esclarecer que as denominadas “metas previstas” são na verdade as metas estabelecidas após o período de repactuação de metas do Sebrae, o qual costuma ocorrer por volta dos meses de abril a junho de cada ano. As metas repactuadas para baixo devem ser submetidas à análise do Departamento Nacional do Sebrae e posterior aprovação no Conselho Deliberativo Estadual. As metas repactuadas para cima devem ser encaminhadas para o Departamento Nacional do Sebrae para atualização.

125. Com base nas informações e cálculos apresentados no Apêndice V, verifica-se que os resultados das unidades regionais do Sebrae para o exercício de 2022 apresentaram o seguinte comportamento:

- Clientes atendidos por meio de serviços digitais – em 2022, somente 3 unidades (11%) não conseguiram alcançar as metas estabelecidas; 14 unidades (52%) apresentaram resultados de 104% a 120% da meta; as demais 10 unidades (37%) apresentaram execução superior a 121%, sendo as maiores com percentual de 163% e 160%.

- Clientes com garantia do FAMPE assistidos na fase pós-crédito – todas as unidades cumpriram as metas estabelecidas do ano, sendo que 14 delas (52%) entre 101% e 110%; 8 unidades (30%) entre 111% e 120%; e 5 unidades (19%) de 124% a 140%.
- Cobertura do Atendimento – 3 unidades (11%) não cumpriram essa meta de 2022; 13 unidades (48%) apresentaram resultados entre 104% e 119%; as demais 11 unidades (41%) registraram execução entre 122% e 146%.
- Faturamento – indicador não implementado para o exercício de 2022.
- Pequenos Negócios atendidos – todas as unidades bateram essa meta em 2022, sendo que 11 unidades (41%) com resultados entre 103% e 120%; 12 unidades (44%) executaram de 124% a 142% das metas; e as outras 4 unidades executaram entre 151% e 165%.
- Pequenos Negócios atendidos com soluções de inovação – em 2022, somente uma unidade apresentou resultado abaixo da meta, com 86%; 18 unidades (67%) apontaram resultados de 104% a 196%; as demais 8 unidades (30%) tiveram execução superior a 207%, sendo as duas maiores com 413% e 360%.
- Produtividade – apenas 3 unidades (11%) não atingiram a meta em 2022; 14 unidades (52%) tiveram resultados entre 111% e 194% da meta estipulada; as demais 10 unidades (37%) apresentaram execução superior ao dobro da meta, sendo a maior delas com 588%.
- Professores atendidos em soluções de educação empreendedora – uma unidade deixou de alcançar a meta estabelecida em 2022; 20 unidades (74%) apresentaram resultados de 102% a 191% das metas; e as 6 unidades restantes (22%) registraram execução acima de 236%, sendo as duas maiores com 522% e 302%.
- Recomendação do Sebrae (NPS) – 4 unidades tiveram resultados abaixo de 100% em 2022, mas ainda próximos desse patamar (entre 97% e 99%); as 23 demais unidades (85%) tiveram resultado superior a 100%, sendo que 3 delas alcançaram o maior patamar, de 108% de execução.
- Recursos aplicados na atividade-fim – 9 unidades (33%) ficaram com resultados abaixo de 100%, porém apenas uma abaixo de 90% de execução (ficou com 76%); 15 unidades (56%) apresentaram execução de 101% a 110%; as 3 unidades com maiores resultados registraram 111%, 117% e 124% em relação à meta definida.
- Tempo Médio de Abertura de Empresas – apenas 2 unidades conseguiram alcançar as metas desse indicador em 2022, com execução de 108% e 171%; das demais, 5 unidades (19%) tiveram resultados entre 47% e 55%, 12 unidades (44%) entre 61% e 78%, e 8 unidades (30%) entre 81% e 90%.

126. Já para o exercício de 2023, os resultados das unidades regionais do Sebrae para o exercício de 2023 mostraram-se da seguinte forma:

- Clientes atendidos por meio de serviços digitais – 13 unidades (48%) apresentaram resultados de execução entre 106% e 125% da meta; 11 unidades (41%) registraram execução de 127% a 163%; entre as maiores execuções percentuais, 2 unidades (7%) tiveram resultado em torno de 180% e uma unidade em 200% (cerca de o dobro da meta).
- Clientes com garantia do FAMPE assistidos na fase pós-crédito – em 2023, apenas 2 unidades não conseguiram alcançar a meta, com execução de 92% e 98%; 18 unidades (67%) superaram a meta em até 20%; as demais 7 unidades (26%) apresentaram percentuais de execução entre 122% e 137%.
- Cobertura do Atendimento (ME+EPP) – todas as unidades bateram essa meta em 2023; 13 unidades (48%) registraram resultados entre 101% e 120%; as demais 14 unidades (52%) tiveram execução superior a 124%, com o maior percentual de execução em 154%.
- Faturamento – 3 unidades (11%) registraram execução “zero”, o que indica (provavelmente) não terem operacionalizado o indicador em 2023; uma unidade apresentou execução abaixo da meta, com alcance de 87%; 4 unidades (15%) apresentaram execução entre 107% e 179%;

a maior parte das unidades (70%) teve a meta superada com execução superior a 211% - destas, 3 com percentuais acima de 528%, sendo a primeira colocada com resultado de 858%.

- Pequenos Negócios atendidos (MEI, ME, EPP) – todas as unidades alcançaram a meta 2023; 14 unidades (52%) superaram suas metas em até 20%; 12 unidades (44%) tiveram percentual de execução de 124% a 180% e apenas uma unidade registrou execução superior ao dobro da meta (207%).
- Pequenos Negócios atendidos com soluções de inovação – todas as unidades alcançaram a meta 2023; 22 unidades (81%) tiveram execução da meta entre 101% e 187%; 5 unidades (19%) apresentaram percentual de execução acima de 229%, sendo os maiores percentuais registrados em 411% e 456%.
- Produtividade – em 2023, 5 unidades (19%) apresentaram resultados até 96%, sendo que uma registrou execução “0” (zero), provavelmente por não ter operacionalizado o indicador no ano; 13 unidades (48%) apontaram execução entre 111% e 151%; 9 unidades (33%) tiveram resultados acima de 158%, sendo o maior percentual observado de 201%.
- Professores atendidos em soluções de educação empreendedora – todas as unidades bateram a meta 2023; 16 unidades (59%) atingiram resultados entre 103% e 150%; 6 unidades (22%) apresentaram execução entre 151% e 181%; 5 unidades apresentaram execução das metas em percentuais superiores a 225%. O maior percentual executado foi de 379%.
- Recomendação do Sebrae (NPS) – apenas 3 unidades não atingiram a meta 2023, porém todas com percentual executado de 99%. A maior execução foi de 112%.
- Recursos aplicados na atividade-fim – meta 2023 alcançada por 22 unidades, sendo o maior percentual de resultado de 114%. As 5 unidades que não atingiram a meta apresentaram resultados entre 86% e 99%.
- Tempo de Abertura de Empresas – em 2023, a meta desse indicador só foi alcançada por 4 unidades e o maior percentual de execução foi de 125%. Portanto, 23 unidades não atingiram a meta.

127. Estabelecer um parâmetro que indique quando uma meta está ou não adequada mostra-se difícil e subjetivo. Metas que são alcançadas por todas as unidades e executadas com percentuais superiores a 150% já podem ser objeto de atenção.

128. De todo modo, considerando-se um patamar mais conservador de 200% (que significaria ter superado a meta em 100%, ou seja, uma execução do dobro da meta), verifica-se que tanto no exercício de 2022 quanto em 2023 houve três indicadores nos quais as metas foram superadas em patamares bastante expressivos para algumas das unidades regionais do Sebrae.

129. Os indicadores “Pequenos Negócios atendidos com soluções de inovação” e “Professores atendidos em soluções de educação empreendedora” aparecem nos dois exercícios com percentuais de execução bastante superiores às metas previstas, sendo que o primeiro apresentou unidades com performance superior a 400% nos dois exercícios, e o segundo com casos de percentuais de execução na faixa entre 300% e 400%, com uma unidade que chegou a executar 522% da meta.

130. Para 2022, há ainda a situação do indicador de produtividade no qual 10 unidades apresentaram resultados de execução acima de 200% da meta, com uma delas atingindo 588%. Ressalte-se que, para esse indicador, a situação não se repete em 2023, período em que o maior percentual de execução passou a ser de 201%.

131. No caso de 2023, além dos dois indicadores já mencionados, há o caso do indicador de faturamento, para o qual 70% das unidades estaduais apresentaram performance superior ao dobro da meta, sendo os maiores percentuais registrados de 528%, 540% e 858%.

132. Portanto, ainda que a maior parte dos indicadores tenham apresentado comportamento satisfatoriamente razoável na relação entre metas repactuadas e metas executadas, constata-se que alguns dos indicadores apresentaram percentuais de execução desproporcionalmente elevados, o que aponta para oportunidade de melhoria na constituição dessas metas para os próximos exercícios.

133. A avaliação teve como suporte a metodologia SMART para definição de metas, com metas específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas e de prazo determinado. O Estatuto do Sebrae, em seu art. 14, inciso XVIII, estabelece, como competência do Conselho Deliberativo Nacional, observar o cumprimento dos princípios do Sistema Sebrae, bem como as políticas, diretrizes fixadas.

134. Dentre as Diretrizes do Plano Anual do Sebrae, está o acompanhamento dos indicadores de resultados, o acompanhamento da execução físico e financeira e a simplificação no processo de planejamento. As metas são negociadas entre as unidades regionais e a Unidade de Gestão Estratégica (UGE) do Departamento Nacional do Sebrae, sendo esta a responsável por acompanhar, atualizar e examinar proposta de redução das metas.

135. Portanto, caberá ao Departamento Nacional do Sebrae a definição da sistemática de apresentação e acompanhamento das metas, bem como o repasse de orientação às unidades regionais.

136. Destaca-se que para 50% das unidades regionais a série histórica de atendimentos possui o maior peso na definição das metas da entidade (Apêndice II - Questão 29). Além disso, 50% das unidades regionais não consideraram o ciclo de planejamento das metas adequado, seja pelos prazos curtos de manifestação programados, seja pela sistemática de divulgação de orientações pelo Sebrae Nacional (Apêndice II - Questões 31 e 32).

137. Portanto, com base em entrevistas e nas informações apuradas por meio dos questionários, as possíveis causas para essa situação encontrada são: mudanças de indicadores e/ou sistemática de mensuração dificulta o acompanhamento da série histórica; prazo curto para a definição das metas pelas unidades regionais; recebimento de orientações sobre as metas em momento posterior à data limite do envio das metas; momento de início de pactuação das metas é longe do fechamento do exercício; metas não estimadas corretamente.

138. Assim, devido à utilização de metas não realistas e não apropriadas corretamente em alguns dos indicadores do Sebrae, em razão de mudanças de indicadores, de sistemática de mensuração e/ou de prazos inadequados para a definição das metas, o que levou a estimativas fora da realidade para algumas das metas a serem alcançadas – definidas a menor, impactando na definição inapropriada dessas metas e dificultando o processo de accountability e responsabilização, como preconizado pelas Normas e Auditoria do TCU (NAT) – Portaria TCU 185/2020.

139. O aperfeiçoamento das metas pactuadas pelo Sebrae para seus indicadores poderia possibilitar os seguintes benefícios esperados: estimativa mais realista e definição mais apropriada das metas propostas para as unidades regionais; prazo adequado para estudo das metas a serem apresentadas pelas unidades regionais; auxílio tempestivo nas dúvidas que surjam quanto às alterações dos indicadores; melhora do processo de accountability e responsabilização dos gestores.

140. Diante do exposto, será encaminhada proposta no sentido de recomendar ao Departamento Nacional, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que elabore estudo e reformule a metodologia de definição e acompanhamento de metas de modo a evitar mudança anual de indicadores e/ou da sistemática de mensuração; adequar o calendário de elaboração e proposição de metas pelas unidades regionais, propiciando tempo de resposta adequada para as unidades regionais e orientações tempestivas para as mudanças de indicadores implementadas; buscar que as metas pactuadas/repactuadas sejam melhor apropriadas e realistas.

III. Há razoável alinhamento entre o portfólio dos produtos/serviços ofertados pelo Sebrae com as necessidades das EPP, ME e MEI e com a política pública do Governo Federal para o setor

141. A terceira questão de auditoria foi constituída com o seguinte teor:
Há alinhamento entre as ações/programas desenvolvidos pelo Sebrae com as necessidades das empresas e com a política pública pensada pelo Governo Federal?

142. Esse item versou sobre o relacionamento e articulação institucional do Sebrae com o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa, bem como a aderência do portfólio das atividades desenvolvidas pelo Sebrae com as necessidades de seu público-alvo.

a) Alinhamento com as políticas públicas do Governo Federal

143. As análises foram realizadas para verificação da aderência dos documentos de Planejamento Estratégico do Sebrae ao Plano Plurianual Governo Federal, tomando-se como arcabouço metodológico o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do Tribunal de Contas da União – versão 2 de 2014 – Componente alinhamento transorganizacional.

144. Constatou-se que há alinhamento do Sebrae com o PPA do Governo Federal, ou seja, o Planejamento estratégico do Sebrae leva em conta as diretrizes preconizadas no PPA Governo Federal para as EPP, ME e MEI (peça 15).

145. Cumpre registrar que a supervisão ministerial sobre o Sebrae, até o exercício de 2023, era realizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Serviços (MDIC). No entanto, no exercício de 2023, ocorreu a criação de um ministério específico para tratar o tema das micro e pequenas empresas, o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP).

146. Sobre esse novo ministério criado, em função da mudança recente do Ministério temático e a estruturação do Órgão durante o ano de 2023, verificou-se fragilidades na articulação institucional.

147. Observa-se uma interlocução ainda pouco desenvolvida entre as unidades regionais do Sebrae e o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa, no entanto, com potencial de incremento de sinergia entre Sebrae e Ministério do Empreendedorismo no desenvolvimento de ações para as EPP, ME e MEI, considerando a existência de pasta ministerial específica para tratar dos pequenos negócios.

148. Nesse sentido, seria desejável uma maior articulação e sinergia entre o Sebrae e o Governo Federal no desenvolvimento de ações para as EPP, ME e MEI.

b) Alinhamento com as necessidades do público-alvo do Sebrae

149. Foram também realizadas avaliações sobre a existência de alinhamento entre as ações e programas desenvolvidos pelo Sebrae com as necessidades das EPP, ME e MEI.

150. O Sebrae utiliza-se de grande quantidade de dados disponíveis para desenvolvimento e aperfeiçoamento de seus produtos, valendo-se de avaliações por parte de seus clientes (Net Promoter Score – NPS), indicadores de reincidência estabelecidos por algumas das unidades regionais e sistemáticas de revisão do portfólio de seus produtos.

151. Quanto às avaliações de clientes por meio de NPS, constatou-se que as notas atribuídas ao Sebrae pela prestação de seus serviços têm sido elevadas:

Tabela 6 - Notas NPS 2022 a 2023

Sebrae/UF	NPS de 2022	NPS de 2023
AC	86,00	84,55
AL	86,50	89,84
AM	85,60	85,29
AP	85,60	86,88
BA	82,60	84,04
CE	81,10	83,81
DF	81,20	78,76
ES	84,70	85,23
GO	82,70	86,53
MA	83,90	85,23

MG	83,40	83,86
MS	83,30	85,18
MT	82,70	83,86
PA	84,00	83,48
PB	85,00	85,76
PE	82,80	84,31
PI	86,50	85,61
PR	82,00	81,54
RJ	83,70	84,22
RN	85,70	87,38
RO	83,90	84,49
RR	84,50	86,80
RS	79,00	81,61
SC	83,50	84,28
SE	84,10	83,20
SP	85,50	83,14
TO	82,20	85,99

Fonte: dados disponibilizados pelo Sebrae.

152. A partir das respostas das unidades estaduais ao questionário desenvolvido no âmbito desta auditoria operacional, verificou-se ainda que: 82% das unidades regionais do Sebrae possuem solução tecnológica destinada ao conhecimento e identificação das necessidades dos clientes (Apêndice II - Questão 50); 68% das unidades regionais possuem indicador de reincidência (Apêndice II - Questão 48); 54% das unidades regionais realizam revisão anual do portfólio (Apêndice II - Questão 46).

153. Logo, percebe-se que a avaliação de recomendação dos serviços prestados pelo Sebrae é muito boa, igualmente, observa-se que as unidades regionais avançam no conhecimento das necessidades dos clientes e na atualização de seus portfólios.

154. Anota-se apenas a possibilidade de se incorporar a avaliação dos profissionais, instalações, equipamentos, qualidade dos serviços ofertados, entre outras, como forma de medir juntos aos clientes do Sebrae outras dimensões dos produtos ofertados. Entende-se que não há necessidade de fazer recomendação quanto a esse item, já tendo o Sebrae avaliações de clientes, no entanto, registra-se no corpo do relatório como mera anotação.

155. Quanto à precificação dos produtos ofertados, os questionários permitiram constatar que (Apêndice II - Questão 52): 42% das unidades regionais consideram os custos envolvidos na produção como principal insumo; 36% consideram a situação econômica de seus clientes; 16% levam em conta a satisfação dos clientes.

156. Vale reforçar que para boa parte das unidades regionais os custos envolvidos na produção são o principal fator para precificação de seus produtos, o que remete para a necessidade de um controle mais preciso de custos, como já mencionado no item 1, “b” deste relatório, como forma de buscar uma precificação mais justa.

157. Há preocupação com a situação econômica dos clientes em boa parte das unidades regionais, o que ao nosso ver é uma boa prática, considerando a possibilidade ampliação do atendimento e acesso dos pequenos negócios ao Sistema Sebrae.

158. Desse modo, considerando o acompanhamento dos clientes e monitoramento das ações realizadas pelo Sebrae, bem como a avaliação sobre aderência do portfólio às necessidades de seus clientes, entende-se que as necessidades dos clientes Sebrae vêm sendo atendidas pela entidade.

4- Análise dos comentários dos Gestores

159. A versão preliminar deste relatório foi submetida ao Departamento Nacional do Sebrae, considerando que as recomendações constantes do relatório eram estruturantes para todo o Sistema Sebrae, com vistas à apresentação de comentários em respeito ao item 185 do Manual de Auditoria Operacional deste Tribunal – Portaria-Segecex 4/2010, conforme ofício acostado à peça 32.

160. Em resposta, o Departamento Nacional do Sebrae apresentou comentários (peça 36). Esta versão final do relatório de auditoria incorporou sugestões e complementações apresentadas pelos gestores, não se verificando divergência entre o posicionamento dos gestores e o entendimento da equipe de auditoria, conforme consta na instrução de exame dos comentários dos gestores (peça 38).

161. Por fim, esclarece-se que esse capítulo observou os itens 187 a 189 do Manual de Auditoria Operacional deste Tribunal – Portaria-Segecex 4/2010.

5- Conclusão

162. O objetivo do trabalho foi avaliar aspectos operacionais relacionados à execução dos principais programas/atividades desenvolvidos pelo Sebrae, sobretudo do ponto de vista de sua eficiência operacional, seus resultados e o nível de alinhamento alcançado frente às necessidades dos pequenos negócios atendidos.

163. A atuação do Sebrae é complexa por envolver atividades distantes entre si, como por exemplo, fomentar o aumento da produtividade e faturamento, incentivar a inovação, propiciar educação voltada ao empreendedorismo e facilitar o acesso ao crédito ao seu público-alvo. Desse modo, não havendo paralelo no país de outra instituição que desempenhe conjuntamente tais atribuições, entendeu-se que a melhor comparação do Sebrae, para fins do exame de seu desempenho operacional, seria com o próprio Sebrae.

164. Assim, considerando essa ótica de olha para dentro do próprio Sistema Sebrae, a equipe planejou os trabalhos de modo buscou responder 3 (três) questões:

a) Em que medida os resultados apresentados pelas Unidades Regionais podem ser considerados satisfatórios em comparação com as unidades mais eficientes do Sistema Sebrae, bem como em que medida os indicadores adotados pelo Sistema Sebrae são fidedignos e refletem com precisão as atividades desenvolvidas, para os exercícios de 2022 e 2023?

b) As metas pactuadas e repactuadas, para os exercícios de 2022 e 2023, entre o Unidade Nacional do Sebrae e suas unidades regionais foram atingidas e consideraram como parâmetro para sua definição a estrutura de atendimento disponível em cada uma dessas regionais, bem como se são específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas e de prazo determinado, segundo a metodologia SMART?

c) Há alinhamento entre as ações/programas desenvolvidos pelo Sebrae com as necessidades das empresas e com a política pública pensada pelo Governo Federal?

165. Como resultado, a auditoria identificou significativas diferenças no desempenho operacional, considerando os atendimentos realizados; indicadores adotados que não captam com precisão todo o esforço de trabalho das Unidades Regionais; alguns indicadores com metas não realistas e não apropriadas adequadamente; e alinhamento do Sebrae com o PPA do Governo Federal e com as necessidades das empresas atendidas.

166. Devido a diferenças significativas no desempenho operacional e na utilização de indicadores que não refletem com precisão o esforço de trabalho, verificou-se significativa diferença entre os resultados operacionais apresentados pelas unidades; não incorporação correspondente nos resultados de atividades realizadas; utilização não uniforme dos atendimentos na modalidade digital; e fragilidades na apropriação de custos e carga horária de atendimentos e serviços prestados, o que resultou em falta de padronização na atuação das unidades regionais; diferenças significativas na

utilização dos atendimentos presencial e digital; e não incorporação de algumas atividades desenvolvidas nos números de produção das unidades, impactando no atendimento operacional dessas unidades regionais, bem como em limitação na avaliação de eficiência.

167. Devido à utilização de metas não realistas e não apropriadas corretamente, ocorreram sobretudo em razão das mudanças de indicadores ou sistemática de mensuração e prazos inadequados para a definição das metas, o que levou a estimativas muito fora da realidade das metas a serem alcançadas – definidas a menor, impactando na definição inapropriada das metas e dificultando a accountability dos dados apresentados.

168. Devido ao alinhamento do Sebrae com a política pública do governo federal e as necessidades das empresas atendidas, ocorreu alinhamento das atividades desenvolvidas pelo Sebrae com a política pública preconizada pelo Governo Federal e as necessidades das empresas atendidas, o que levou maior aderência de suas ações/atividades ao que o governo e os clientes do Sebrae vêm demandando, impactando maior sinergia com Sebrae com esses parceiros.

169. No intuito de mitigar as situações encontradas acima listadas, entendeu-se pertinente a expedição de recomendações estruturantes para todo o Sistema Sebrae, endereçadas nesse primeiro momento ao Departamento Nacional do Sebrae.

170. Como benefícios esperados, espera-se maior eficiência operacional, indicadores mais precisos e capazes de dotar os gestores de mais informações gerenciais para auxiliar na tomada de decisão, estimativas mais realistas e definição mais apropriada das metas, prazo mais adequado para o estudo das metas a serem apresentadas pelas unidades regionais e melhor accountability e responsabilização dos gestores.

5- Proposta de Encaminhamento

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

- I. recomendar ao Departamento Nacional do Sebrae, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em 180 (cento e oitenta) dias:
 - a) elabore modelo de acompanhamento do desempenho operacional de suas unidades regionais, levando em conta a atuação não padronizada de suas unidades regionais, diferenças na intensidade de utilização dos atendimentos por meio digital em comparação com os atendimentos presenciais, volume de recursos em caixa que deixam de ser aplicados no exercício, bem como a disseminação entre as unidades regionais das boas práticas observadas no relatório ou outras que vierem a ser observadas, reforçando a importância de sua implementação para a melhoria no desempenho operacional;
 - b) estude e reformule os indicadores de resultados de suas unidades regionais, considerando incorporar os resultados das ações e atividades voltadas para o ambiente de negócios e/ou articulação institucional; padronizar a sistemática mensuração das modalidades de atendimentos presencial e digital; e adotar mecanismos de controle dos atendimentos realizados com a apropriação dos custos relativos a cada atendimento, bem como da carga horária destinada a cada um deles, observando o preconizado pelo Acórdão 1067/2017 –TCU –Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, bem como pela técnica de indicadores de desempenho para auditorias – Portaria Segecex/TCU 33/2010;
 - c) elabore estudo e reformule a metodologia de definição e acompanhamento de metas de modo a evitar mudança anual de indicadores e/ou da sistemática de mensuração; adequar o calendário de elaboração e proposição de metas pelas unidades regionais, propiciando tempo de resposta adequada para as unidades regionais e orientações tempestivas para as mudanças de indicadores implementadas; buscar que as metas pactuadas/repactuadas sejam melhor apropriadas e realistas.
- II. encaminhar ao Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae, aos Conselhos Deliberativos Estaduais do Sebrae e as Unidades Regionais do Sebrae cópia deste relatório, bem como da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem;



- III. encaminhar ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP) cópia deste relatório, bem como da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem;
- IV. autorizar a AudAgroAmbiental da Secex Desenvolvimento Econômico Sustentável proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas, com fundamento no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, bem como art. 17, parágrafo 2º da Resolução TCU 315/2020; e
- V. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Auditoria Operacional nas unidades do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Registro Fiscalis 169/2023, no período de 28/08/2023 a 05/04/2024, com o objetivo de avaliar aspectos operacionais relacionados aos principais programas desenvolvidos pelo Sebrae, incluindo sua eficiência operacional, seus resultados e o nível de alinhamento alcançado frente às necessidades das micro e pequenas empresas apoiadas.

2. O Sistema Sebrae desempenha um papel essencial no fortalecimento da competitividade, aumento da produtividade, estímulo ao empreendedorismo, incentivo à inovação e ampliação do acesso ao crédito para microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e microempreendedores individuais (MEI). Para isso, conta com suas Unidades Regionais, que possuem autonomia administrativa e financeira e são responsáveis pela execução dos programas e ações da entidade.

3. No entanto, a equipe de auditoria identificou que os indicadores de desempenho estabelecidos pelo Departamento Nacional revelam diferenças significativas nos resultados alcançados pelas Unidades Regionais, especialmente em relação aos produtos entregues.

4. Diante desse cenário, a AudSustentabilidade entendeu que seria relevante investigar como as Unidades Regionais operacionalizam os programas voltados para a competitividade, produtividade e inovação. Além disso, avaliar os resultados obtidos e verificar o cumprimento das metas pactuadas, buscando identificar boas práticas e oportunidades de melhoria no desempenho do Sistema Sebrae como um todo.

5. A partir do objetivo do trabalho, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Em que medida os resultados apresentados pelas Unidades Regionais podem ser considerados satisfatórios em comparação com as unidades mais eficientes do Sistema Sebrae, bem como em que medida os indicadores adotados pelo Sistema Sebrae são fidedignos e refletem com precisão as atividades desenvolvidas, para os exercícios de 2022 e 2023?

b) As metas pactuadas e repactuadas, para os exercícios de 2022 e 2023, entre o Unidade Nacional do Sebrae e suas Unidades Regionais foram atingidas e consideraram como parâmetro para sua definição a estrutura de atendimento disponível em cada uma dessas regionais, bem como se são específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas e de prazo determinado, segundo a metodologia SMART?

c) Há alinhamento entre as ações/programas desenvolvidos pelo Sebrae com as necessidades das empresas e com a política pública pensada pelo Governo Federal?

6. Nesse contexto, a partir da análise das informações coletadas a equipe técnica identificou os seguintes achados de auditoria:

a) Diferenças significativas nos resultados operacionais das Unidades Regionais do Sebrae;

b) Metas do Sebrae não realistas e não apropriadas adequadamente; e

c) Há razoável alinhamento entre o portfólio dos produtos/serviços ofertados pelo Sebrae com as necessidades das EPP, ME e MEI e com a política pública do Governo Federal para o setor.

7. Para o achado *"Diferenças significativas nos resultados operacionais das Unidades Regionais do Sebrae"*, a AudSustentabilidade identificou unidades regionais com diferenças substanciais no desempenho operacional considerando os atendimentos realizados.
8. A equipe de auditoria realizou a apuração das eficiências de cada unidade regional do Sebrae utilizando a técnica de Análise Envolvória de Dados (DEA), e constatou uma assimetria significativa no desempenho operacional de suas unidades, com unidades regionais que estão com viés de queda de desempenho e outras com viés de melhoria, considerando apenas os dados dos exercícios de 2022 e 2023.
9. Em questionário aplicado às unidades regionais foram obtidos os seguintes resultados: 82% das unidades regionais apontaram como fator para melhoria no desempenho operacional, o estabelecimento de parcerias com entidades e órgãos públicos; 79% das unidades consideraram relevante o incremento dos atendimentos por meio digital; 75% das unidades afirmaram que o uso de sistemas informatizados para oferecer produtos mais customizados aos clientes poderiam aumentar os atendimentos prestados; e 61% indicaram que a melhoria dos sistemas informatizados buscando a redução de tempo nos registros de atendimentos incrementaria o número de serviços prestados.
10. Além disso, foi detectada uma falta de padronização da atuação das unidades regionais, algumas delas dando maior ênfase em instrumentos de trabalho de menor complexidade, como por exemplo, as orientações técnicas, enquanto outras priorizando produtos de maior valor agregado do Sebrae, como as que atuam mais fortemente em consultoria técnicas.
11. Foi proposto pela unidade técnica recomendar ao Departamento Nacional do Sebrae que elabore modelo de acompanhamento do desempenho operacional de suas unidades regionais, levando em conta a atuação não padronizada de suas unidades regionais, diferenças na intensidade de utilização dos atendimentos por meio digital em comparação com os atendimentos presenciais, volume de recursos em caixa que deixam de ser aplicados no exercício, bem como a disseminação entre as unidades regionais das boas práticas observadas no relatório ou outras que vierem a ser observadas, reforçando a importância de sua implementação para a melhoria no desempenho operacional.
12. A coordenação entre o Departamento Nacional e as unidades regionais é um aspecto fundamental para assegurar a efetividade do modelo de acompanhamento proposto. Essa interação deve ser estruturada com base em princípios de governança, como transparência, colaboração e alinhamento estratégico. Cabe ao Departamento Nacional o papel de liderança na orientação e supervisão das unidades regionais, garantindo que as diretrizes e objetivos estratégicos sejam devidamente alinhados e os objetivos da política pública pretendida atingidos.
13. Também foram avaliados nesse achado os indicadores de desempenho e instrumentos adotados pelo Sebrae. Nessa linha, as Diretrizes do Plano Anual do Sebrae preveem o acompanhamento dos indicadores de resultados, acompanhamento da execução física e financeira e simplificação no processo de planejamento.
14. Segundo apontado pela unidade técnica, as entrevistas nas unidades visitadas indicam que os atendimentos digitais podem aumentar a escalabilidade dos serviços prestados. Entretanto, os resultados do questionário mostram uma significativa variação no percentual de atendimentos digitais entre as unidades regionais.
15. Além disso, a equipe verificou que alguns indicadores são correlacionados somente a um programa/atividade desenvolvido pelo Sebrae, como por exemplo, o indicador de produtividade, que é aplicado somente ao programa Brasil + Competitivo. Isso impede a comparação, como um todo, das atividades desenvolvidas pelas unidades do Sebrae.
16. Destacou a necessidade de um controle mais preciso do esforço de trabalho das unidades regionais, a adoção do controle de custos e da carga horária das atividades realizadas por essas unidades, como o exemplo do controle realizado no Sistema Senai sobre custos hora-aluno.
17. Ante as constatações, a AudSustentabilidade propôs recomendar ao Departamento Nacional do Sebrae que estude e reformule os indicadores de resultados de suas unidades regionais, considerando incorporar os resultados das ações e atividades voltadas para o ambiente de negócios

e/ou articulação institucional; padronizar a sistemática de mensuração das modalidades de atendimentos presencial e digital; e adotar mecanismos de controle dos atendimentos realizados com a apropriação dos custos relativos a cada atendimento, bem como da carga horária destinada a cada um deles.

18. O segundo achado *“Metas do Sebrae não realistas e não apropriadas adequadamente”* abordou o exame da eficácia das metas pactuadas no âmbito do Sistema Sebrae.

19. A equipe de auditoria identificou que embora a maior parte dos indicadores tenham apresentado comportamento satisfatoriamente razoável na relação entre metas repactuadas e metas executadas, constata-se que alguns dos indicadores apresentaram percentuais de execução desproporcionalmente elevados, o que aponta para oportunidade de melhoria na constituição dessas metas para os próximos exercícios.

20. Por exemplo, no ano de 2022, o indicador de produtividade de 10 unidades apresentou resultados de execução acima de 200% da meta, com uma delas atingindo 588%. Já o indicador de faturamento de 70% das unidades estaduais apresentou performance superior ao dobro da meta, em 2023, sendo os maiores percentuais registrados de 528%, 540% e 858%.

21. A equipe de auditoria destacou que, nos anos de 2022 e 2023, *“os indicadores “Pequenos Negócios atendidos com soluções de inovação” e “Professores atendidos em soluções de educação empreendedora” aparecem nos dois exercícios com percentuais de execução bastante superiores às metas previstas, sendo que o primeiro apresentou unidades com performance superior a 400% nos dois exercícios, e o segundo com casos de percentuais de execução na faixa entre 300% e 400%, com uma unidade que chegou a executar 522% da meta.”*

22. A unidade técnica entendeu que a utilização de metas não realistas e não apropriadas corretamente em alguns dos indicadores do Sebrae, em razão de mudanças de indicadores, de sistemática de mensuração e/ou de prazos inadequados para a definição das metas, levou a estimativas fora da realidade para algumas das metas a serem alcançadas.

23. Dessa forma, propôs recomendar ao Departamento Nacional do Sebrae que elabore estudo e reformule a metodologia de definição e acompanhamento de metas de modo a evitar mudança anual de indicadores e/ou da sistemática de mensuração; adequar o calendário de elaboração e proposição de metas pelas unidades regionais, propiciando tempo de resposta adequada para as unidades regionais e orientações tempestivas para as mudanças de indicadores implementadas; buscar que as metas pactuadas/repactuadas sejam melhor apropriadas e realistas.

24. Por fim, no último achado de auditoria *“Há razoável alinhamento entre o portfólio dos produtos/serviços ofertados pelo Sebrae com as necessidades das EPP, ME e MEI e com a política pública do Governo Federal para o setor”* analisou-se o relacionamento e articulação institucional do Sebrae com o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa, bem como a aderência do portfólio das atividades desenvolvidas pelo Sebrae com as necessidades de seu público-alvo.

25. Constatou-se que há alinhamento do Sebrae com o PPA do Governo Federal, ou seja, o Planejamento estratégico do Sebrae leva em conta as diretrizes preconizadas no PPA Governo Federal para as EPP, ME e MEI. Entretanto, há pouca interlocução entre as unidades regionais do Sebrae e o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa, que foi criado em 2023.

26. No que diz respeito ao alinhamento com as necessidades do público-alvo, a avaliação de recomendação dos serviços prestados pelo Sebrae é considerada muito positiva.

27. A equipe de auditoria constatou que o Sebrae tem atendido às necessidades de seus clientes. Isso se deve ao acompanhamento contínuo, ao monitoramento das ações realizadas e à avaliação da adequação do portfólio às demandas do público. Essas práticas reforçam o alinhamento das atividades da entidade às expectativas dos clientes.

28. Diante do exposto, acolho as propostas de recomendações feitas pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) ao Departamento Nacional do Sebrae, que têm o objetivo de aprimorar aspectos operacionais



relacionados à execução dos principais programas/atividades desenvolvidos pelo Sebrae, sobretudo do ponto de vista de sua eficiência operacional, seus resultados e o nível de alinhamento alcançado frente às necessidades dos pequenos negócios atendidos.

29. Destaco que o Sebrae desempenha um papel fundamental no fortalecimento do empreendedorismo e no desenvolvimento de pequenos negócios no Brasil. A entidade oferece suporte técnico, capacitação e consultorias que ajudam empreendedores a superar desafios e a alcançar maior competitividade no mercado. Além disso, o Sebrae contribui para a geração de empregos e o crescimento econômico, promovendo inovação e sustentabilidade nos negócios. Sua atuação é essencial para fomentar o espírito empreendedor e impulsionar a economia local e nacional. Por meio de suas iniciativas, o Sebrae se torna um parceiro estratégico para quem busca transformar ideias em negócios de sucesso.

30. Com essas breves considerações, louvando o excelente trabalho de fiscalização realizado pela equipe de auditoria, concluo este voto fazendo questão de registrar elogios a toda a equipe da AudSustentabilidade.

Ante o exposto, VOTO para que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1920/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.481/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) - Departamento Nacional.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar aspectos operacionais relacionados aos principais programas desenvolvidos pelo Sebrae, incluindo sua eficiência operacional, seus resultados e o nível de alinhamento alcançado frente às necessidades das micro e pequenas empresas apoiadas;

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

9.1. recomendar ao Departamento Nacional do Sebrae, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. elabore modelo de acompanhamento do desempenho operacional de suas unidades regionais, levando em conta a atuação não padronizada de suas unidades regionais, diferenças na intensidade de utilização dos atendimentos por meio digital em comparação com os atendimentos presenciais, volume de recursos em caixa que deixam de ser aplicados no exercício, bem como a disseminação entre as unidades regionais das boas práticas observadas no relatório ou outras que



vierem a ser observadas, reforçando a importância de sua implementação para a melhoria no desempenho operacional;

9.1.2. estude e reformule os indicadores de resultados de suas unidades regionais, considerando incorporar os resultados das ações e atividades voltadas para o ambiente de negócios e/ou articulação institucional; padronizar a sistemática mensuração das modalidades de atendimentos presencial e digital; e adotar mecanismos de controle dos atendimentos realizados com a apropriação dos custos relativos a cada atendimento, bem como da carga horária destinada a cada um deles, observando o preconizado pelo Acórdão 1067/2017 –TCU –Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, bem como pela técnica de indicadores de desempenho para auditorias – Portaria Segecex/TCU 33/2010;

9.1.3. elabore estudo e reformule a metodologia de definição e acompanhamento de metas de modo a evitar mudança anual de indicadores e/ou da sistemática de mensuração; adequar o calendário de elaboração e proposição de metas pelas unidades regionais, propiciando tempo de resposta adequada para as unidades regionais e orientações tempestivas para as mudanças de indicadores implementadas; buscar que as metas pactuadas/repactuadas sejam melhor apropriadas e realistas.

9.2. comunicar esta deliberação ao Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae, ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP), aos Conselhos Deliberativos Estaduais do Sebrae e as Unidades Regionais do Sebrae;

9.3. autorizar a AudSustentabilidade a realizar o monitoramento deste Acórdão, com fundamento no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, bem como art. 17, parágrafo 2º da Resolução TCU 315/2020; e

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1920-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado

TC 037.723/2023-5

Natureza: Relatório de Levantamento

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Centro de Controle Interno da Marinha;

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. DESCOMISSIONAMENTO DE INSTALAÇÕES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS; CENTRO DE CONTROLE INTERNO DA MARINHA; INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração - AudPetróleo (peça 71), ratificada de forma unânime pela instância diretiva da unidade (peças 72-73):

“I.Introdução

1. Trata-se de fiscalização, na modalidade Levantamento, com o objetivo de conhecer os riscos e as oportunidades associados ao descomissionamento de instalações de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil.

2. O processo de gestão ativa de portfólio do E&P envolve a tomada de decisão, especialmente ao fim da vida útil planejada. Nessa situação a petroleira opta por: i) revitalizar o projeto aplicando novas tecnologias e modernizando as estruturas de produção que permitam extrair petróleo remanescente, como recentemente ocorrido no projeto de Revitalização de Marlim; ii) desinvestir o campo, isto é, vender o direito exploratório para empresas que possuam custo de produção menores, fazendo com que o volume remanescente se torne economicamente viável frente a menor estrutura de custos; ou iii) descomissionar e devolver o campo à União, comumente chamado de abandono.

3. Portanto, a gestão, a depender dos resultados econômicos, deve levar em consideração questões relacionadas ao descomissionamento dos ativos, que é uma exigência legal a ser executada quando o ciclo de vida do sistema de produção se encerra, ou no âmbito de projetos de revitalização de áreas, pela substituição de sistemas antigos por novos, tratando-se, portanto, de um processo natural e previsível dentro do ciclo produtivo da indústria de óleo e gás.

4. O descomissionamento de instalações é um conjunto de atividades associadas à interrupção definitiva da operação das instalações após o término da sua fase produtiva. Esta interrupção envolve o abandono permanente e arrasamento de poços, a remoção de instalações, a destinação ambientalmente adequada de materiais, resíduos e rejeitos e a recuperação da área explorada.

5. Em cumprimento a Resolução 817/2020 da ANP, os Programas de Descomissionamento das Instalações (PDI) são avaliados e aprovados pela ANP, Ibama e Marinha nos limites das atribuições de cada uma dessas entidades.

6. Assim como nas atividades de descomissionamento offshore, no caso da Petrobras, o abandono de ativos localizados em ambiente terrestre está submetido à mesma sistemática corporativa, obedecendo aos mesmos critérios para garantir a execução da melhor alternativa ao desmantelamento das instalações onshore.

7. No caso dos ativos terrestres, o processo envolve diversas etapas como inspeções, limpezas e descomissionamento de dutos, tamponamento permanente dos poços, arrasamentos e

recuperação ambiental das locações mediante autorização dos órgãos reguladores e de acordo com os requisitos legais aplicáveis.

8. A previsão de investimento em atividades de descomissionamento no Brasil para os próximos anos é significativa. Segundo a ANP, até 2027, serão investidos R\$ 51,6 bilhões em projetos de descomissionamento (Painel ANP – Descomissionamento de Instalações de Exploração e Produção, acesso em 12/4/2024). Diante deste cenário e considerando a necessidade de remoção de todas as estruturas submarinas e plataformas, surgem riscos e oportunidades não apenas para as empresas exploradoras, mas também para as prestadoras de serviços e a indústria naval brasileira.

9. O objetivo deste Levantamento é aprofundar o entendimento da AudPetróleo nesta área específica e identificar possíveis objetos e instrumentos futuros de fiscalização. Para alcançar esse objetivo, o Levantamento foi estruturado em torno de quatro eixos temáticos principais sendo o presente relatório dividido em seções contendo o desdobramento de cada eixo temático. Os quatro eixos são: i) visão geral e organização interna; ii) potencial sustentável; iii) infraestrutura e capacidade; e iv) estratégias e alternativas.

10. A primeira seção refere-se à Introdução, incluindo a metodologia, trabalhos anteriores e visão geral do objeto. Na segunda seção são aprofundados os assuntos que abordam uma visão geral da atividade de descomissionamento, análise dos PDI e o Fator de Recuperação (FR).

11. A terceira seção trata do potencial sustentável da atividade de descomissionamento e busca analisar o alinhamento dessa atividade com os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

12. A quarta seção lida com a infraestrutura e capacidade da cadeia de fornecedores. Busca levantar informações sobre a capacidade de o mercado interno brasileiro absorver as futuras demandas provenientes de descomissionamento, bem como os principais pontos e atividades de interesse e desafios dos agentes de mercado.

13. Por fim, a quinta seção lida com a estratégia e as alternativas do descomissionamento, dispondo como são selecionadas as alternativas para o descomissionamento e algumas estratégias possíveis de solução para o descomissionamento.

14. Complementam o presente relatório alguns apêndices e anexos, onde são aplicadas técnicas de auditoria e apresentados papéis de trabalho relevantes desenvolvidos ao longo da fiscalização que podem ser úteis em eventuais futuras fiscalizações.

1.1. Metodologia utilizada

15. O trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e com o Roteiro de Levantamento do TCU. Além disso, está alinhado com os princípios fundamentais de auditorias do setor público das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).

16. Na fase de planejamento realizou-se pesquisa exploratória para entendimento do objeto e das atuais diretrizes e normativos no âmbito nacional e internacional. A Equipe de Auditoria também levantou informações de trabalhos anteriores da AudPetróleo na temática e o marco legal do descomissionamento no Brasil.

17. Como ponto de partida, destaca-se o painel de descomissionamento de instalações da ANP ([Painel ANP - Descomissionamento de Instalações de Exploração e Produção](#)), que apresenta uma série de dados importantes como as demandas de PDI e a previsão de investimentos para os próximos anos.

18. Ainda na fase de planejamento e, com mais profundidade, na fase de execução foram realizadas reuniões com os principais agentes envolvidos buscando entender como cada um está organizado para atender às demandas de descomissionamento e os principais desafios e oportunidades na visão de cada agente. Desta forma, buscando consolidar o entendimento das informações disponibilizadas à equipe, houve análise exploratória de documentação, requisições de informações, questionários e reuniões remotas (via Teams).

19. Como forma de identificar os agentes envolvidos em todo o processo de

descomissionamento aplicou-se a técnica *Análise de Stakeholders*, sumarizada no Anexo 1. Por meio dessa técnica, além da Petrobras S.A., foram identificados e ouvidos a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), a Marinha do Brasil, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), além de agentes privados como a Associação Brasileira das Empresas de Bens e Serviços de Petróleo (Abespetro) e o Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval (Sinaval).

20. Ainda como técnicas de auditoria utilizou-se de Mapa de Processo e Matriz de Riscos (elaborados pela Petrobras - Apêndice C) e Matriz SWOT (elaborada pelo Sinaval - Anexo 2), além das tradicionais análises documentais, pesquisas na internet e entrevistas.

21. Para a fase de execução elaborou-se uma Matriz de Planejamento (Apêndice E) contendo os quatro eixos temáticos principais identificados nas fases anteriores do trabalho como sendo os de maior interesse.

22. Adicionalmente, ao final dos trabalhos, aplicou-se Matriz GUT (elaborada pela Equipe de Auditoria - Apêndice D), como de método de priorização para dimensionamento do nível de profundidade no tratamento dos pontos de interesse a serem percorridos no presente relatório.

23. Por fim, em 29 de maio de 2024, ocorreu uma apresentação no formato telepresencial, durante a qual a equipe divulgou os resultados principais do levantamento. Todos os agentes, tanto do setor público quanto do privado, que contribuíram para a fiscalização, foram convidados para este evento.

I.2. Trabalhos anteriores

24. A AudPetróleo já teve contato prévio com o assunto em questão, tendo realizado auditoria operacional em 2020 sobre o descomissionamento de instalações de petróleo e gás natural offshore (TC 039.462/2019-6). A finalidade dessa auditoria foi examinar se o quadro jurídico em vigor naquele momento proporcionava segurança jurídica para as partes envolvidas e se abordava de maneira adequada os riscos associados à atividade, levando em consideração aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais.

25. A presente auditoria também analisou o processo de atualização do principal regulamento técnico sobre o assunto existente à época da primeira fiscalização em 2019, a Resolução ANP 27/2006, que resultou na publicação da Resolução 817/2020. O objetivo dessa análise preliminar foi verificar se o processo de atualização foi conduzido de maneira a corrigir ou atenuar possíveis falhas na regulamentação anterior.

I.3. Visão geral do objeto

26. Nas décadas de 1970 e 1980, a indústria de exploração e produção (E&P) de petróleo offshore experimentou um crescimento significativo. Inicialmente se concentrou na exploração e produção em águas rasas. Paulatinamente com o avanço tecnológico expandiu para águas profundas e ultra profundas. A exploração destes campos chegou à maturidade em anos recentes e com isso surgiram novos desafios, dentre eles como aumentar o fator de recuperação e continuar a exploração, ainda que com a redução da viabilidade econômica. Ainda, como fazer destinação das instalações que chegaram ao fim do seu ciclo de vida.

27. O descomissionamento de instalações de exploração e produção de petróleo e gás natural é entendido como o conjunto de atividades associadas à interrupção definitiva da operação das instalações após o término da sua fase produtiva. Esta interrupção definitiva envolve o abandono permanente e arrasamento de poços, a remoção de instalações, a destinação adequada de materiais, resíduos e rejeitos e a recuperação da área explorada.

28. O processo de descomissionamento exige um método detalhado e ponderado, que leve em consideração aspectos políticos, econômicos, sociais, ambientais e financeiros. Desta forma é evidente que a opção pelo descomissionamento envolve muitas questões complexas e a escolha da melhor solução deve ser estudada e analisada caso a caso, pois a alternativa que

maximiza os benefícios depende de um contexto abrangente.

29. A Figura 1 a seguir ilustra as três disciplinas de um projeto de descomissionamento: plataforma, submarina e poços.

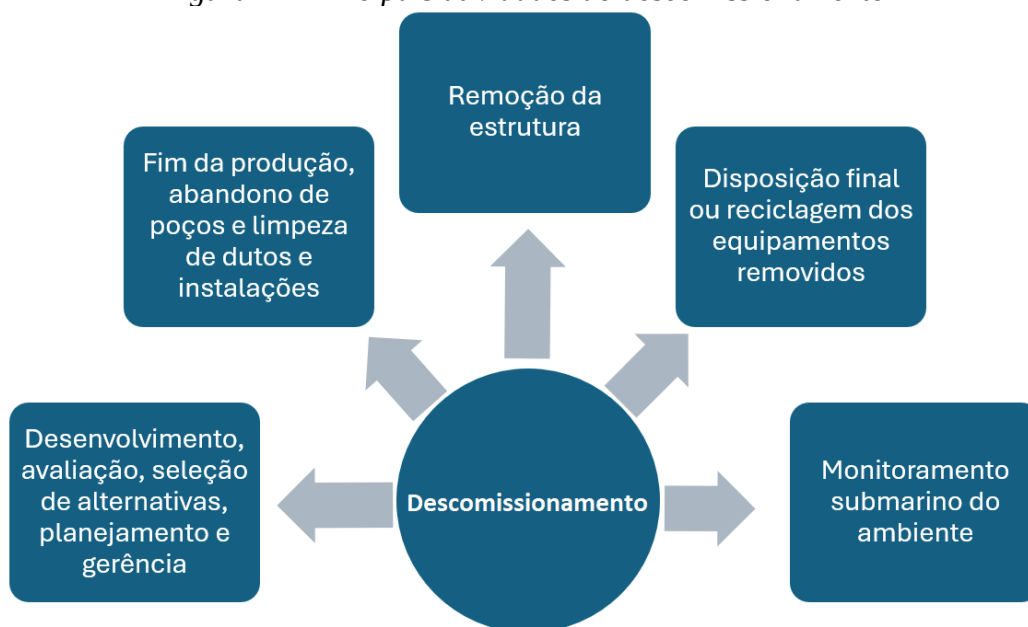
Figura 1 - Disciplinas do descomissionamento



Fonte: Apresentação da Petrobras em reunião de pré-planejamento da auditoria.

30. Já a Figura 2 a seguir ilustra as principais atividades do descomissionamento das instalações.

Figura 2 - Principais atividades do descomissionamento



Fonte: Elaboração própria.

31. O descomissionamento é uma atividade que, embora tenha experimentado progressos significativos, ainda é relativamente nova no Brasil e apresenta lacunas regulatórias. Esta situação cria um ambiente de incerteza substancial para o mercado que lida com o processo de descomissionamento no país.

32. A atividade envolve diversos agentes reguladores e licenciadores, principalmente a ANP, os órgãos ambientais (por exemplo o Ibama), a Marinha do Brasil (no caso de estrutura offshore) e a CNEN, além de órgãos estaduais. Cada um destes reguladores tem suas competências dentro do processo de descomissionamento e seus próprios normativos internos, porém não existe uma legislação específica, clara e organizada sobre o tema.

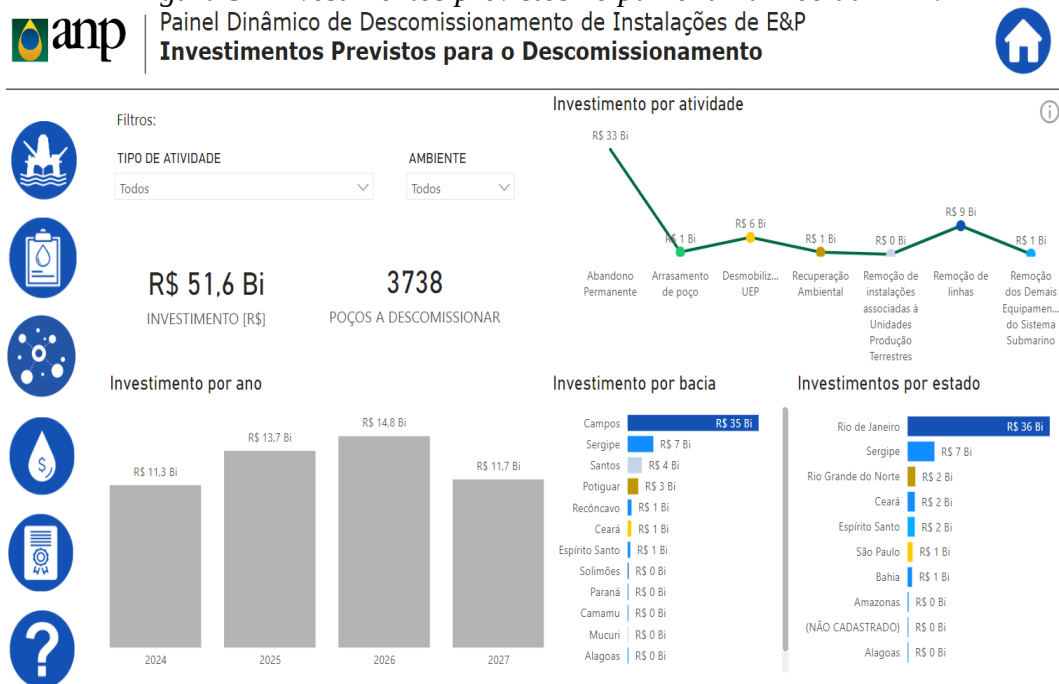
33. A ANP, como órgão regulador instituído pela Lei 9.478/1997 e efetivado por meio do Decreto 2.455/1998, tem a atribuição de promover a regulamentação, a contratação e a fiscalização das atividades relativas à indústria de óleo e gás. Assim, cabe à ANP regular e fiscalizar todo o processo relativo à exploração e produção de óleo e gás, inclusive o descomissionamento.

34. Nesse sentido, recentemente foi publicada a Resolução ANP 817/2020 que trata sobre o regulamento técnico de descomissionamento e a Resolução ANP 854/2021 versando sobre as garantias financeiras para o descomissionamento.

35. Sobre os aspectos ambientais, a nível federal compete ao Ibama exercer o poder de polícia ambiental, executar ações das políticas nacionais de meio ambiente e ações supletivas de competência da União, observando a legislação ambiental vigente. Nessa linha, cabe ao Ibama conceder o licenciamento ambiental, avaliar os impactos ambientais da atividade e exercer sua fiscalização com possibilidade de aplicação de penalidades. Em suma, o Ibama tem a atribuição de observar o cumprimento da legislação ambiental brasileira e acordos internacionais afetos ao meio ambiente. De forma complementar, há também o olhar dos órgãos ambientais estaduais.

36. De acordo com o Painel Dinâmico da ANP, a previsão do volume de investimento em atividades de descomissionamento no Brasil, até 2027 é da ordem de R\$ 52 bilhões sendo cerca de 94% em mar (offshore) e 6% em terra (onshore) e a maior parte investidos na atividade de abandono permanente (R\$ 9,37 bilhões), conforme a Figura 3 a seguir.

Figura 3 - Investimentos previstos no painel dinâmico da ANP.

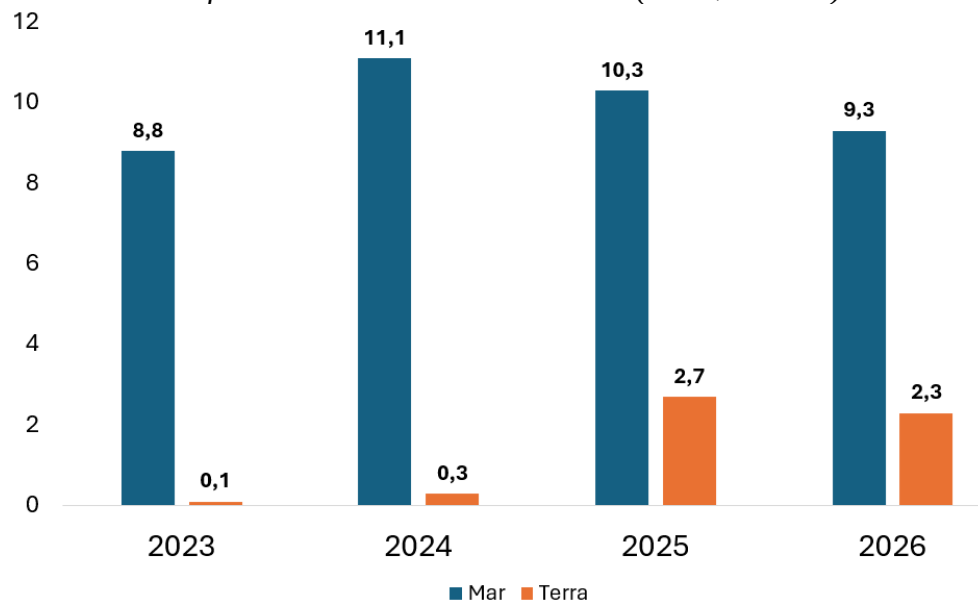


Os dados apresentados neste Painel são extraídos do Programa Anual de Trabalho (PAT), enviados pelas Contratadas e estão sujeitos a variações devido ao envio de novas revisões.

Fonte: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-sobre-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/painel-dinamico-de-descomissionamento-de-instalacoes-de-exploracao-e-producao>, acesso em 12/4/2024.

37. A seguir ilustra-se no Gráfico 1 a distribuição desses recursos entre terra e mar.

Gráfico 1 - Previsão de investimento (em R\$ Bilhões)

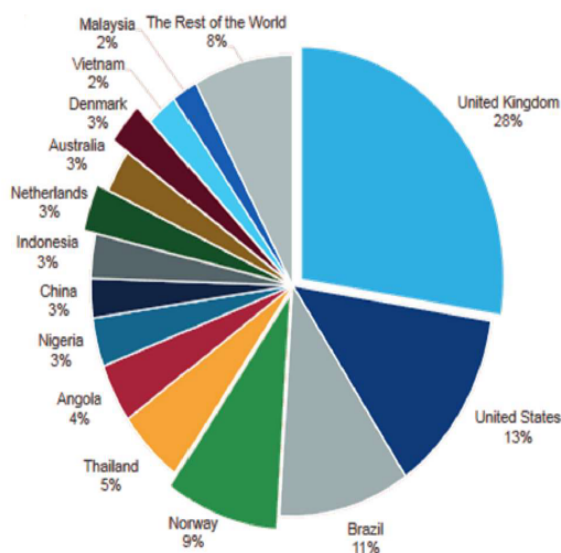


Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANP.

38. No cenário global, o Golfo do México e o Mar do Norte se destacam como as principais regiões a maior quantidade de campos maduros. A maior parte do descomissionamento está prevista para ocorrer entre 2026 e 2032, o que evidencia um aumento significativo de competição por recursos, em especial navios guindastes de grande porte.

39. A Figura 4 a seguir ilustra a distribuição de cerca de US\$ 85 bilhões em investimentos previstos para 2020 a 2028 em todo o mundo.

Figura 4 - Conjuntura global de investimentos em descomissionamento



Um estudo da Wood Mackenzie apontou que serão gastos, no mundo, em torno de US\$ 85 bi em atividades de descomissionamento entre 2020 e 2028!

Fonte: Petrobras em apresentação na fase de pré-planejamento.

40. Quando se analisa o total de gastos no setor de óleo e gás, dentre todas as atividades desenvolvidas para produção de petróleo o descomissionamento representa, em média, 17% dos gastos.

41. As Figuras 5 e 6 a seguir ilustram a expectativa da Petrobras no que tange ao descomissionamento. São 26 plataformas até 2027 e mais 27 até 2030.

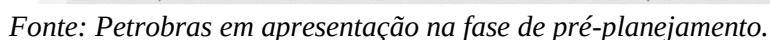
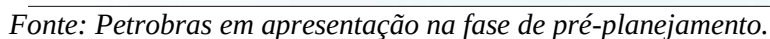


Figura 6 - Cenário Petrobras



42. Nesta seção, serão apresentadas informações mais detalhadas sobre o processo de planejamento, indicando os agentes envolvidos e como cada um atua e está organizado. Além disso, serão apresentados alguns pontos de risco relevantes levantados pela Auditoria.

43. Na primeira parte da fiscalização o foco foi no entendimento do macroprocesso de comissionamento. Isso envolveu a identificação das principais etapas do processo buscando possíveis riscos e gargalos. A segunda parte da análise envolveu a revisão do marco legal de comissionamento de instalações de petróleo e gás no Brasil, incluindo a análise das leis e normas aplicáveis, bem como das orientações e políticas dos órgãos reguladores. Por fim, a

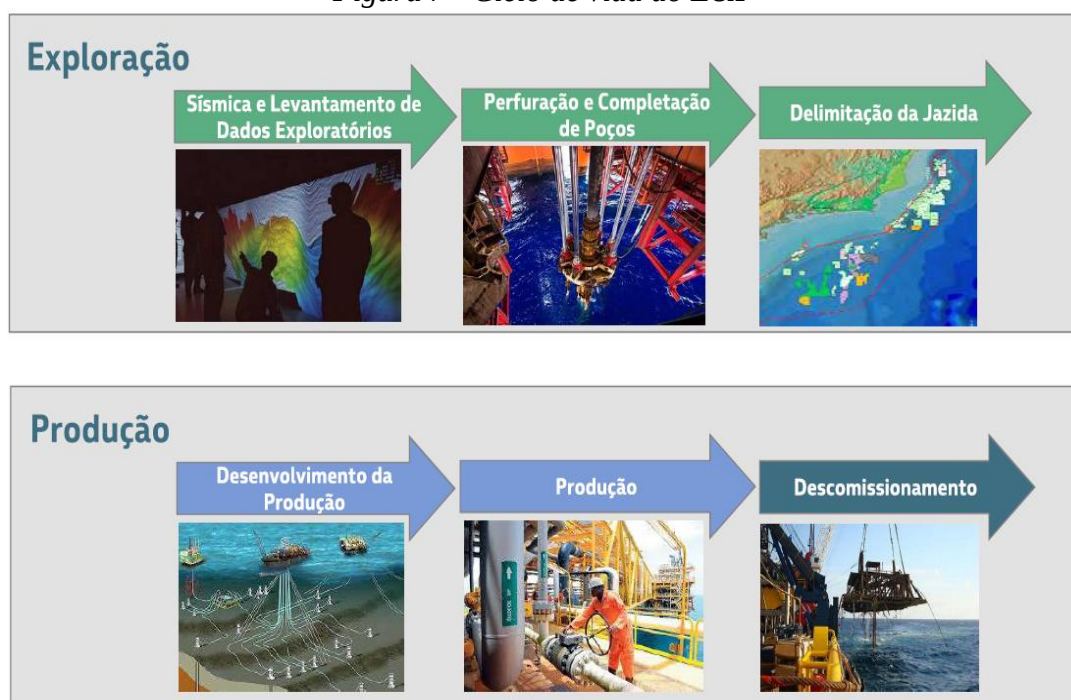
terceira parte da análise envolveu os PDI já apresentados aos reguladores.

44. Para obter uma visão abrangente da atividade de descomissionamento de instalações de petróleo e gás natural no Brasil, as primeiras informações foram solicitadas à Petrobras, por ser detentora da maior parte dos PDI apresentados aos reguladores (75,28%).

45. Os principais agentes públicos federais envolvidos nesses PDI foram os reguladores ANP, Ibama e Marinha do Brasil. Além deles, observou-se que a CNEN desempenha um papel crucial na fiscalização dos resíduos que eventualmente apresentam algum grau de radiação. No que diz respeito aos agentes privados, constatou-se que os estaleiros brasileiros e a cadeia de fornecedores de produtos e serviços de petróleo e gás participam de modo preponderante no processo de descomissionamento.

46. De modo mais detalhado que o apresentado na introdução, o descomissionamento de instalações de petróleo e gás natural no Brasil é a etapa final do processo de produção de petróleo, sendo realizado ao final de sua vida útil. A Figura 7 a seguir ilustra o ciclo de vida de um projeto de Exploração e Produção de Petróleo.

Figura 7 - Ciclo de vida do E&P

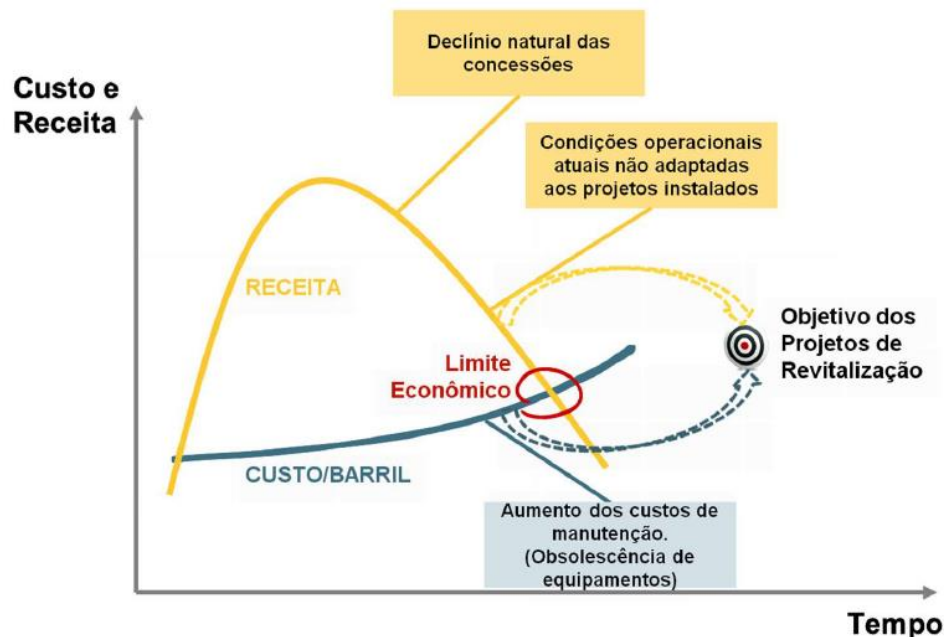


Fonte: Petrobras em apresentação na fase de pré-planejamento.

47. O descomissionamento por si só é um processo complexo e multifacetado que envolve uma série de etapas, desde o planejamento inicial até a execução final. Observou-se que esse processo, já complexo, tende a se agravar no Brasil. O processo é regulado por uma série de leis e regulamentos esparsos, envolvendo uma variedade de partes, incluindo empresas de petróleo e gás, órgãos reguladores, comunidades locais e organizações ambientais com visões e interesses dos mais diversos.

48. Observou-se que a principal diretriz utilizada na tomada de decisão por desativar, descomissionar ou desinvestir é econômica, embora questões ambientais tenham ganhado relevância em todo o mundo. A Figura 8 a seguir ilustra a relação entre as receitas (em declínio ao longo do tempo) e o custos (em ascensão à medida que o campo se aproxima do fim de sua vida produtiva planejada).

Figura 8 - Relação entre receita e custos no E&P



Fonte: Petrobras em apresentação na fase de pré-planejamento.

49. Importante pontuar a diferença entre desativar, descomissionar e desinvestir um projeto de E&P. A Figura 9 adiante traz as definições.

Figura 9 - Definições no E&P



Desativação = Processo de interrupção temporária ou permanente da operação de equipamentos, sistemas ou instalação de produção.

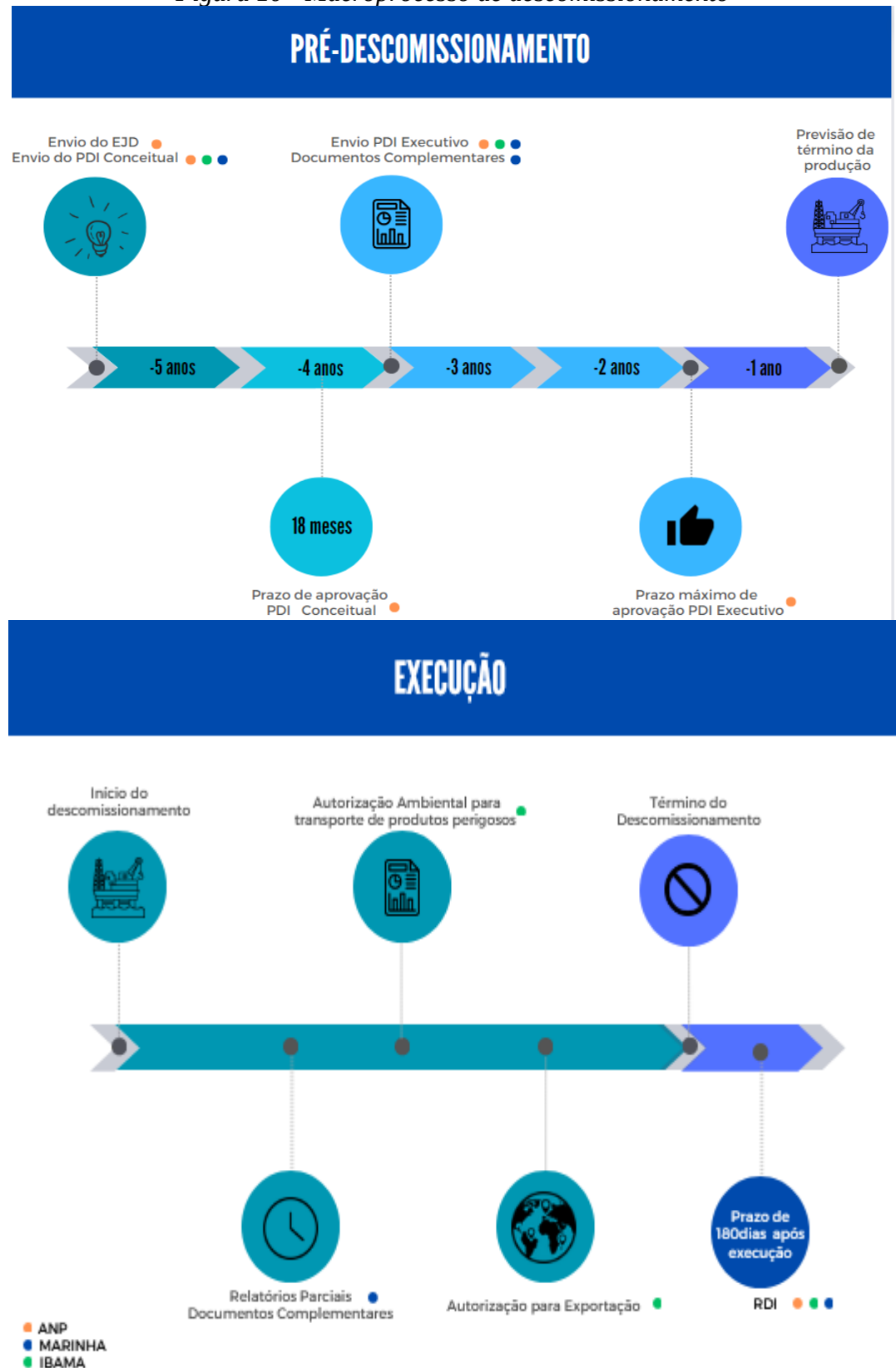
Descomissionamento = conjunto de atividades associadas à interrupção definitiva da operação das instalações, ao abandono permanente e arrasamento de poços, à remoção de instalações, à destinação adequada de materiais, resíduos e rejeitos e à recuperação ambiental da área.

Desinvestimento = Venda de ativos com a cessão de contratos.

Fonte: Petrobras em apresentação na fase de pré-planejamento.

50. Com base na Resolução 817/2020 da ANP e nas informações fornecidas pela Petrobras, foi possível elaborar um macroprocesso simplificado, representado na Figura 10 adiante.

Figura 10 - Macroprocesso de descomissionamento



Fonte: Elaboração própria.

51. De modo resumido, a ANP tem a competência de analisar e aprovar os Estudos de Justificativas de Descomissionamento (EJD), os programas e relatórios de descomissionamento. Além disso, a agência autoriza a execução das atividades constantes nos programas aprovados.

52. Além destes documentos, destaca-se a obrigação prevista na norma vigente da ANP (Resolução ANP 817/2020) na qual o operador deve encaminhar relatórios parciais contendo a execução e o progresso das fases que compõem o PDI em períodos não inferiores a 180 dias;

53. Por sua vez, a Marinha do Brasil analisa os programas e relatórios enviados pela contratada e emite o chamado Parecer de Interferência Prévia para o início das atividades. Vale destacar que eventualmente são solicitados documentos complementares pela Marinha do Brasil visando garantir segurança da navegação e a preservação dos outros usos do mar.

54. Já o Ibama atua na análise, aprovação e acompanhamento dos PDI com o objetivo de avaliar a interface entre a execução das atividades propostas e o meio ambiente. Além disso, o instituto atua no monitoramento pós-descomissionamento, avaliando a evolução do ambiente e efetividade das medidas de gestão dos impactos ambientais e de recuperação ambiental.

55. Importante ressaltar que além do licenciamento ambiental para o descomissionamento, o Ibama participa da autorização de exportação de navios e plataformas para desmantelamento, conforme disposto na denominada Convenção de Basileia.

56. Esta convenção tem impacto relevante na tomada de decisão de onde será realizado o desmantelamento, consequentemente impactando custos, e será abordada em ponto específico do relatório.

57. Uma vez decidido pelo descomissionamento, o processo inicia com o envio à ANP dos Estudos de Justificativas de Descomissionamento, sendo um documento que fundamenta a decisão de descomissionamento, isto é, que busca justificar que o campo petrolífero não apresenta mais viabilidade econômica para a Petroleira operadora do campo. Segundo a Resolução 817/2020:

O contratado deverá apresentar um EJD que demonstre ter analisado a possibilidade de aumento do fator de recuperação da área por meio (i) da extensão da vida útil dos equipamentos e sistemas produtivos; (ii) da substituição das instalações de produção por estruturas mais modernas e eficientes e (iii) da implementação de quaisquer outras técnicas de aumento de fator de recuperação que se apliquem ao módulo em questão e que poderiam estender a vida útil da instalação.

Para as possibilidades estudadas, o contratado deverá encaminhar os Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica (EVTES) realizados, bem como informar os esforços conduzidos para torná-las viáveis economicamente.

O contratado deverá demonstrar que foi diligente nas ações de redução dos custos relativos à instalação de produção a ser descomissionada, bem como na identificação de projetos que poderiam tornar a utilização da instalação viável por mais tempo, por meio do aumento da produção e da consequente otimização da infraestrutura.

O descomissionamento de instalações por limitações contratuais de afretamento deverá incluir detalhadamente os motivos da não prorrogação do contrato, bem como os estudos realizados para identificar outras soluções de desenvolvimento para a sua substituição.

58. Visando avaliar a completude dos estudos EJD solicitou-se à Petrobras o fornecimento do EJD relativo à plataforma P-32. Esta plataforma faz parte do projeto de revitalização do Campo de Marlim e foi removida para desmantelamento e vendida para a empresa Gerdau, a qual sobcontratou o estaleiro ERG da empresa Ecovix, para o seu desmantelamento. Inicialmente a Petrobras avaliou que seria mais vantajoso desinvestir o Campo de Marlim, entretanto, como não acudiram interessados resolveu estudar a possibilidade de revitalizar e aumentar o Fator de Recuperação (FR) visando extrair volume remanescente de petróleo do campo. Tal assunto está tratado no TC 005.701/2023-6. Toda a atual estrutura produtiva de Marlim será substituída, não se tratando de um processo de descomissionamento e devolução do campo à União.

59. Em substituição ao solicitado, foi fornecido o EJD dos campos de Tambaú e Uruguá. Nesse EJD, no Tópico 4, relativo a Projetos Avaliados, consta que em suma, o EJD afirma que não há oportunidades exploratórias, nem novas tecnologias economicamente viáveis para aumentar o fator de recuperação e não foi encontrada alternativa viável economicamente para a continuidade da produção, nem foi estudada a extensão da vida útil ou substituição das instalações de

produção e não foram identificados outros usos para as instalações (peça 55, p. 25):

4.1 Oportunidades exploratórias e de reservatório

Não há atualmente oportunidades exploratórias dentro dos ring fences (RF) das Concessões de Uruguá e Tambaú.

Não há projetos de desenvolvimento da produção a implantar ou em implantação.

4.2 Workovers, adensamento de malha e mudança de método de elevação

Não há no momento nenhum workover, MME ou projeto de adensamento previsto para os campos de Uruguá e Tambaú.

Na Tabela 4.1 são listados os poços que sofreram intervenção (operações com sonda após a completação do poço).

TABELA 4.1 – Última intervenção nos Poços

Poço	Última intervenção
7-URG-4-RJS	07/07/2013
7-URG-10HP-RJS	30/03/2013
7-URG-12HP-RJS	14/04/2018
7-URG-6HP-RJS	25/06/2018

4.3 Novas tecnologias

Não há hoje novas tecnologias economicamente viáveis para aumentar o fator de recuperação das concessões de Uruguá e Tambaú.

4.4 Extensão de vida útil ou substituição de instalações de produção

Não tendo sido encontrada alternativa viável economicamente para a continuidade da produção, não foi estudada a extensão da vida útil ou substituição das instalações de produção.

4.5 Outros usos

Não foram identificados outros usos para as instalações da Petrobras nos campos de Uruguá e de Tambaú.

60. Assim, sem uma análise detalhada, dado que não é o foco desta fiscalização, não se pode confirmar por meio do Estudo de Justificativa de Desinvestimento (EJD) se a operadora realmente seguiu as diretrizes estabelecidas no Anexo II da Resolução nº 817/2020 da ANP. Esta resolução estabelece um conteúdo mínimo para o EJD, o qual parece ausente no documento examinado, especialmente no que se refere a evidências de esforços da operadora para prolongar a vida útil da instalação e melhorar o fator de recuperação. Trata-se, portanto, de um ponto de risco que poderá ser explorado em eventuais fiscalizações futuras.

61. Importante para possíveis trabalhos futuros que seja avaliado os processos de revitalização sob a ótica do que tem sido averiguado para o descomissionamento, haja vista que não está clara a relação ou separação entre projetos de revitalização e de descomissionamento no âmbito dos reguladores e como os diversos agentes (operadores e reguladores) tem tratado a tomada de decisão de se optar por revitalizar, desinvestir ou descomissionar.

62. Da mesma forma, as análises indicam ser relevante avaliar como o regulador e o governo tem tratado a questão do fator de recuperação e quais os incentivos gerados para que isso ocorra.

63. Retomando o fluxo, após a apresentação do EJD são enviados os Programas de Descomissionamento de Instalações (PDI) conceitual e executivo. O PDI é essencial por apresentar as alternativas de descomissionamento selecionadas para a situação específica, além de outras especificações sobre o projeto. Sua relevância é ainda mais evidente, pois é encaminhado aos três reguladores principais para análise e aprovação (ANP, Ibama e Marinha do Brasil).

64. Já durante a execução do projeto são enviados Relatórios de Descomissionamento de Instalações (RDI). O RDI desempenha um papel significativo ao permitir que os reguladores avaliem o cumprimento do PDI.

65. É importante ressaltar que o descomissionamento é atualmente uma obrigação contratual, estabelecida nos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo, gás natural e biocombustíveis celebrados entre a ANP e a operadora. No entanto, em antigos contratos não havia essa obrigação, o que tem gerado controvérsias com a ANP nos chamados poços

abdicados, que será abordado oportunamente.

II.2. Organização interna e normativos dos reguladores

66. A partir do macroprocesso construído (Figura 10), nota-se que os agentes de maior importância para o andamento dos processos são os três reguladores (ANP, Ibama e Marinha) por autorizarem os programas de descomissionamento, mas há ainda a CNEN que faz a análise e registro quando são constatados materiais radioativos nas instalações.

67. Neste tópico serão apresentados, brevemente, como cada ente está organizado internamente e seus principais normativos relacionados ao descomissionamento.

68. A Petrobras é a empresa com maior participação no segmento de E&P no Brasil e jurisdicionada do TCU, por essa razão sua estrutura será mais bem detalhada.

69. Internamente a Petrobras conta com uma estrutura descentralizada, na qual três das oito diretorias da Companhia contam com setores dedicados ao descomissionamento.

70. Na Diretoria de Engenharia, Tecnologia e Inovação (DENGE) há uma gerência dedicada aos projetos de descomissionamento, de engenharia submarina e de engenharia de superfície.

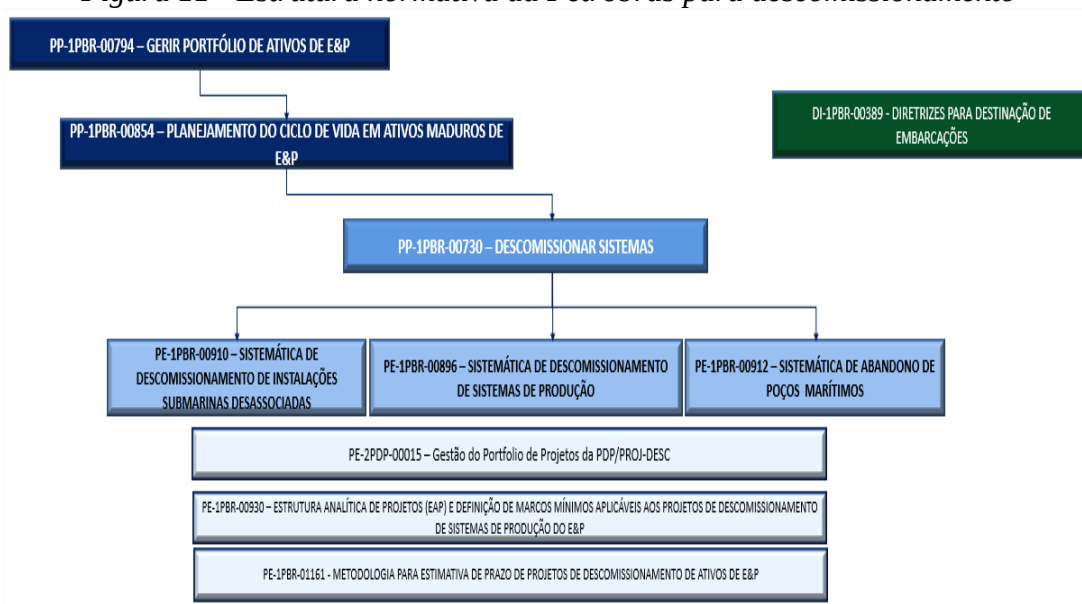
71. Por sua vez, a Diretoria de Exploração e Produção (DE&P) é integrada por uma gerência de gestão de ativos em descomissionamento no Nordeste e Bacia de Campos e uma gerência de licenciamento para o descomissionamento na Diretoria de Assuntos Corporativos (DCORP).

72. Outras diretorias trabalham com o assunto do descomissionamento, mas sem uma área dedicada somente a este processo, como é o caso da Diretoria de Financeiro e de Relacionamento com os Investidores (DFINRI), que trata de assuntos que em alguma medida se relacionam ao tema como seguros, garantias e assessoria tributária.

73. Foi informado à Equipe de Auditoria que atualmente a Estatal conta com cerca de 100 empregados dedicados ao descomissionamento e mais 300 lidando com o assunto de alguma forma em algum momento do processo.

74. Em relação ao normativo interno, a Petrobras conta com sistemáticas e padrões corporativos e operacionais, conforme dispostos na Figura 11 adiante. Chama a atenção as diretrizes para destinação de embarcações que orienta sobre a destinação sustentável de embarcações próprias.

Figura 11 - Estrutura normativa da Petrobras para descomissionamento



Fonte: Petrobras em resposta ao Ofício 01-213/2023 (peça 56, p. 40).

75. No contexto regulatório, a ANP está organizada internamente com quatro superintendências atuando no descomissionamento, conforme disposto na Tabela 1 a seguir. Conta

atualmente com seis servidores dedicados de um total de dezesseis trabalhando com o tema na agência. As unidades e suas atribuições estão dispostas no regimento interno da ANP (Portaria ANP 265/2020).

Tabela 1 - Organização da ANP para descomissionamento

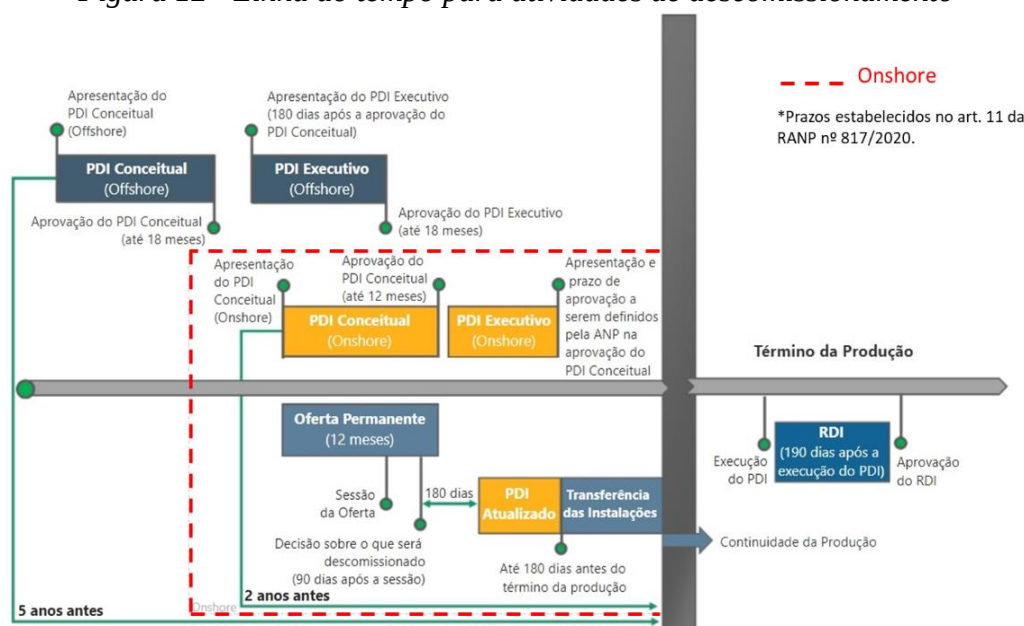
Unidade	Atribuição	Equipe
Superintendência de Segurança Operacional (SSO)	Delibera sobre os documentos de segurança operacional e os programas e relatórios de descomissionamento de instalações que executam atividades de exploração e produção.	Dois servidores do quadro e dois cedidos, dedicados.
Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP)	Analisa o programa de descomissionamento sob aspecto da exploração das jazidas, realiza análise do EJD e autoriza a execução das atividades previstas nos programas na fase de produção.	Sete servidores do quadro e um cedido, compartilhados.
Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente (STM)	Avalia os programas de recuperação de áreas no contexto do descomissionamento.	Um cedido, compartilhado.
Superintendência de Exploração (SEP)	Aprova os planos e relatórios finais de descomissionamento de instalações na fase de exploração.	Três servidores do quadro, dois dedicados e um compartilhado.

Fonte: Portaria ANP 265/2020.

76. Sob o aspecto normativo, tem-se a Resolução ANP 817/2020, que dispõe sobre o descomissionamento de instalações de exploração e de produção de petróleo e gás natural e outros assuntos, e a Resolução 854/2021 que trata sobre as garantias financeiras. Outros normativos da ANP que tangenciam descomissionamento de instalações podem ser consultados no Apêndice A.

77. A Figura 12 a seguir, construída com base nas regras da Resolução ANP 817/2020, mostra a linha do tempo para apresentação dos PDI tanto para as atividades onshore (em terra) quanto para as offshore (em mar).

Figura 12 - Linha do tempo para atividades de descomissionamento



Fonte: Apresentação da ANP em resposta ao Ofício 02-213/2023 (peça 57, p. 13).

78. Já a Marinha do Brasil está estruturada de forma descentralizada em relação ao descomissionamento. Divide-se em Capitânicas, Delegacias e Agências, sendo cada uma dessas divisões responsáveis pela recepção do processo e emissão dos pareceres da Autoridade Marítima de

forma quase que independente em função das áreas de jurisdição em que está localizada a instalação a ser descomissionada.

79. Em reunião com a equipe, foi informado que esta estrutura descentralizada é mais vantajosa, pois a unidade concedora da área é a mais capacitada para analisar e aprovar os pedidos recebidos.

80. Em termos normativos, a NORMAM-303/DPC estabelece os procedimentos para obras e atividades afins em águas sob jurisdição brasileira. Neste aspecto, o capítulo 6 da norma trata especificamente sobre os procedimentos para solicitação de parecer da Autoridade Marítima para o descomissionamento de instalações. Outros normativos da Marinha do Brasil relacionados ao descomissionamento de instalações podem ser consultados no Apêndice A.

81. Já com relação à organização interna, não obstante o Ibama conte uma Coordenação de Licenciamento Ambiental de Produção de Petróleo e Gás Offshore (COPROD/CGMAC/DILIC) para analisar e emitir o parecer conclusivo sobre os programas (PDI), as demandas de descomissionamento são tratadas de forma conjunta a todas as demais demandas recebidas nos processos de licenciamento (peça 45, p. 2).

82. Sob o aspecto normativo, ainda não foi estabelecido um normativo específico do Ibama sobre o tema. Foi informado à Equipe de Auditoria que em junho de 2023 a Coordenação de Assuntos Estratégicos da Diretoria de Licenciamento Ambiental (COAES/DILIC) recebeu uma minuta de Orientação Técnica Normativa (OTN) para análise, formatação e enquadramento, mas que ainda não houve sua deliberação e aprovação.

83. Segundo informado pela Petrobras, tal normativo é de suma importância haja vista que atualmente os PDI são apresentados e ajustados em função de pareceres e exigência extraídos de PDI anteriormente aprovados, isto é, em um processo de melhoria constante, porém com ajuste baseado na “tentativa e erro”.

84. A falta de pessoal e potencial atraso no licenciamento mostra-se um ponto de risco passível de aprofundamento pelo TCU, o que será demonstrado no tópico a seguir.

II.3. Análise do fluxo de aprovação do PDI

85. Ao se analisar o macroprocesso do descomissionamento, contido na Figura 10, destaca-se como pontos cruciais o PDI Conceitual contendo a solução proposta e o PDI Executivo, o qual abriga o conjunto completo do projeto de descomissionamento, incluindo detalhamento das soluções propostas no PDI Conceitual, além do cronograma e orçamento.

86. A aprovação tempestiva do PDI Executivo contribui significativamente para maior previsibilidade do mercado em relação às futuras demandas de serviços ligadas ao descomissionamento. Além disso, dada a participação de quatro agentes - o operador e os três reguladores - há um aumento do risco de atrasos decorrentes da falta de alinhamento e divergências de entendimento, o que pode impactar negativamente a eficiência e a eficácia do processo como um todo.

87. Foi solicitado via ofício aos reguladores (ANP, Ibama e Marinha do Brasil) uma relação com os PDI recebidos, contendo a situação atual, data de submissão e data de aprovação. Estas relações permitiram que a Equipe de Auditoria avaliasse os prazos de despendidos na aprovação e possíveis impactos.

88. A Figura 13 adiante oferece uma análise resumida dos PDI submetidos à ANP e ao Ibama.

Figura 13 - Projetos de descomissionamentos aprovados pelos reguladores



Fonte: Elaboração própria com base nas respostas aos Ofícios 02-213/2023 e 03-113/2023 (peça 58 e peça 59).

89. A partir dos dados apresentados, é evidente que o Ibama ainda tem um número significativo de PDI executivos em análise (onze PDI). No entanto, é importante notar que dez dos onze programas que estão em análise foram submetidos em 2023 e estão dentro do prazo previsto pela Resolução 817/2020, que é de 18 meses.

90. Em reunião com a Equipe de Auditoria, representantes do Ibama informaram que atualmente somente um analista atende as demandas relacionadas ao descomissionamento de instalações de petróleo e gás e de forma compartilhada com outras demandas de licenciamento recebidas.

91. Não obstante o Ibama contar atualmente com apenas um analista lidando com descomissionamento, apenas um dos programas excedeu o prazo de dezoito meses e ainda estava em análise no momento da coleta de dados pela Equipe de Auditoria (março de 2024). Ou seja, há outros dez de onze que, embora estejam dentro do prazo regulamentar, ainda aguardam a manifestação conclusiva do Ibama.

92. Tal deficiência de pessoal é de extremo risco, haja vista os impactos econômicos que pode resultar. Conforme dados informados pela Petrobras em resposta ao Ofício 07-213/2023, há seis PDI em análise pelo Ibama que somam cerca de US\$ 3,8 bilhões (peça 60).

93. Em contraste, na ANP havia poucos programas em análise quando da coleta de dados, demonstrando uma tendência crescente na quantidade de programas analisados anualmente. Este padrão sugere que a agência tem sido eficaz em atender às demandas recebidas, ao menos do ponto de vista numérico.

94. Observação importante diz respeito ao PDI Conceitual de Marlim. Esse projeto conta como encerrado na planilha (peça 58), pois a ANP acatou a solicitação da Petrobras para entregas de PDI únicos (conceitual e executivo), escalonados entre 2021 e 2022.

95. Em relação à PDI Conceitual, a Resolução 817/2020 da ANP dispõe no art. 64 que os casos de instalações de produção com previsão de descomissionamento em prazo inferior aos estabelecidos para a apresentação do PDI serão tratados individualmente. Por esta razão o número de PDI Conceitual submetido nos primeiros anos de vigência da resolução são consideravelmente

inferiores ao número de PDI Executivo. Porém, a tendência é que a partir de 2024 o número de PDI Conceitual submetido aumente consideravelmente.

96. Sobre o conteúdo dos PDI, foram levantados pontos relevantes pela Equipe de Auditoria que denotam oportunidades de melhoria no processo de aprovação e licenciamento.

97. A Resolução ANP 817/2020 estabelece um modelo de PDI a ser seguido. Apesar da participação do Ibama e da Marinha na construção da resolução, cada órgão conta com um conjunto de documentos adicionais a serem apresentados para que haja aprovação dos programas submetidos.

98. Por ainda estar com um regulamento específico em elaboração, não são evidentes quais os documentos adicionais devem ser submetidos para a aprovação do programa pelo Ibama.

99. A falta de um regulamento específico, ainda em elaboração pelo Ibama, gera divergências de entendimentos entre o órgão e as operadoras, aumentando o risco de atrasos na análise e aprovação dos programas.

100. Em reunião entre a Equipe de Auditoria e o Ibama foi relatado que há dificuldade das operadoras em incorporarem diretrizes estabelecidas em outros projetos aprovados.

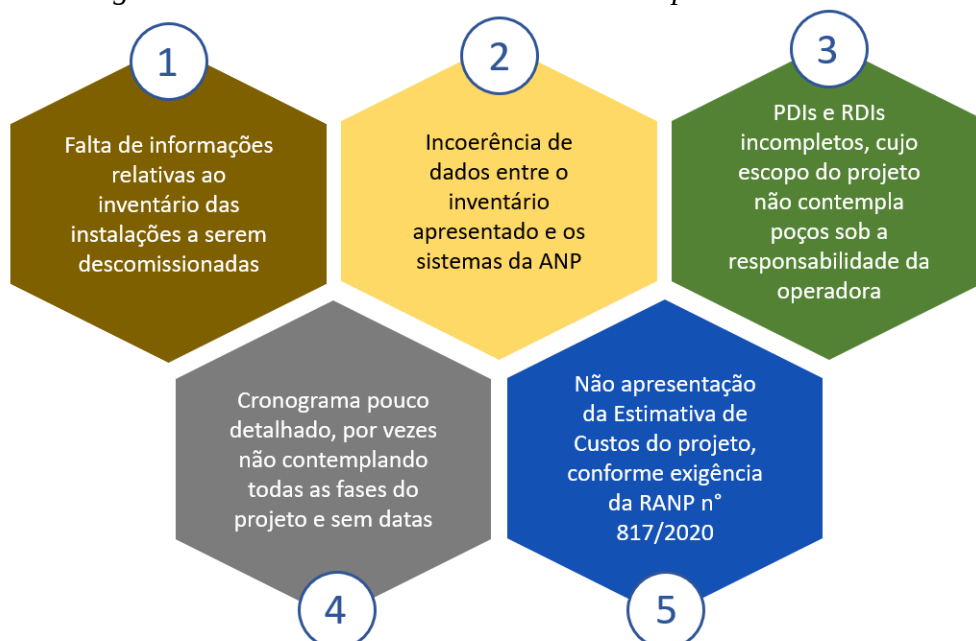
101. Por outro lado, a operadora Petrobras afirmou que busca incorporar as orientações e diretrizes oriundas dos pareceres técnicos do Ibama, mas isso tem aumentado a complexidade e o volume dos documentos juntados aos PDI, os quais demandam cerca de dois anos para completa elaboração pela operadora.

102. É importante salientar que a Resolução ANP 817/2020, em seu Artigo 13, estipula que até a decisão final sobre o PDI Executivo, tanto a ANP quanto outros órgãos competentes têm o direito de solicitar informações adicionais.

103. Tal situação aponta para a necessidade premente de aprovação do regulamento específico do Ibama que defina claramente a documentação necessária, tornando a comunicação mais eficaz entre o regulador e as operadoras e minimizando o risco de atrasos e custos.

104. Ainda sobre o conteúdo dos PDI submetidos pelas operadoras aos órgãos reguladores, a ANP pontuou alguns problemas recorrentes nos programas e relatórios apresentados. A Figura 14 a seguir resume os mais relevantes.

Figura 14 - Problemas recorrentes nos PDI apresentados à ANP



Fonte: Apresentação da ANP em resposta ao Ofício 02-213/2023 (peça 57).

105. É importante comentar que os pontos quatro (cronograma incompleto) e cinco

(sem estimativa de custos) também foram relatados pelo Ibama em resposta às informações requisitadas. Além disso, devido à relevância e complexidade, o ponto três (incoerência de dados) será discutido com mais profundidade em item específico do presente relatório.

106. Outro ponto relevante discutido envolve o PDI Conceitual. Inicialmente, para um melhor entendimento da questão, é importante entender a diferença entre o PDI Conceitual e o PDI Executivo e o que é estabelecido na Resolução 817/2020 sobre estes dois programas.

107. De acordo com a ANP, o PDI Conceitual é o documento apresentado pelo operador cujo conteúdo deve apresentar o escopo do planejamento do descomissionamento. É um compromisso entre o regulador e o operador, apresentando de maneira geral o caminho do descomissionamento que será adotado, que ao ser aprovado permite certo grau de certeza aos operadores e ao mercado fornecedor como um todo para as empresas, permitindo que se invistam e preparem para a contratação de serviços, os quais serão detalhados no PDI Executivo.

108. A Resolução 817/2020 dispõe que o operador deverá submeter o PDI Conceitual à aprovação da ANP (art. 10 e 11), mas sem orientação explícita quanto aos outros órgãos competentes. Já em relação ao PDI Executivo, dispõe expressamente que deverá ser apresentado à ANP e, concomitantemente, aos demais órgãos competentes (art. 13).

109. Com base no normativo apresentado, o atual entendimento pelos agentes envolvidos é pela não obrigatoriedade de submissão e aprovação do PDI Conceitual ao Ibama e à Marinha do Brasil, entendimento esse reafirmado em resposta de solicitação de acesso à informação à ANP (peça 61, p. 52).

110. Apesar de não ser obrigatório, entende-se que caso o PDI Conceitual seja enviado e aprovado, permitirá tanto a redução de custos, haja vista que haverá menos modificações do Executivo, quanto maior previsibilidade das demandas de serviços a serem contratados.

111. Ademais, há indícios de que a aprovação do PDI Conceitual não apenas pela ANP, mas também pelo Ibama e Marinha, traria maior celeridade na aprovação do PDI Executivo, o que seria favorável para o operador que teria mais tempo de planejar e realizar as contratações necessárias. Ainda, ganhariam os órgãos reguladores por facilitar a análise dos programas e toda a cadeia de fornecedores por ter maior previsibilidade dos serviços necessários. Com isso, entende-se que este é um ponto de melhoria no processo de descomissionamento a ser tratado em eventuais fiscalizações futuras.

112. Outra discussão relevante relacionada ao PDI é sobre o fracionamento de escopo. Por fracionamento de escopo entende-se como a análise e a apresentação de PDI de cada parte separadamente. Por outro lado, o escopo global do descomissionamento inclui o projeto de abandono dos poços, o sistema submarino e a unidade de produção (instalações de superfície).

113. Em reunião com a operadora Petrobras foram informadas algumas possíveis vantagens na adoção do fracionamento de escopo: i) redução do risco de segurança de manter na locação uma plataforma flutuante antiga e fora de operação; ii) redução de impactos e riscos ambientais; iii) maior previsibilidade de cronograma; e iv) mais tempo para estudos técnicos, avaliação de alternativas e discussões sobre escopos mais complexos como o submarino.

114. Além dessas vantagens, foi informado que o fracionamento de escopo seria uma prática comum em projetos de descomissionamento em outros países. Foram apresentados dois exemplos de programas de descomissionamento de FPSO no Mar do Norte, os quais houve a retirada antecipada da unidade de produção. Ainda, verifica-se que a Associação Internacional de produtores de óleo e gás (IOGP) afirma ser aceitável a retirada da unidade flutuante e dutos flexíveis antes de toda a estrutura submarina (peça 61, p. 69).

115. Sobre este assunto, em canal de acesso à informação da ANP consta a informação de que a Resolução ANP 817/2020 permitiria a antecipação da retirada de unidades de produção. Porém, estatui que deve ser enviado um PDI completo, contemplando todo o projeto e a retirada antecipada seria uma questão de cronograma (peça 61, p. 72).

116. Por sua vez, o Ibama por meio de Informação Técnica defende que deve ser

apresentado um programa de descomissionamento tratando do sistema como um todo, de forma a permitir uma avaliação integrada dos impactos e riscos ambientais envolvidos e a seleção das alternativas de descomissionamento ambientalmente mais adequadas, sem incorrer em limitações que eventualmente podem advir de uma avaliação parcial. Contudo, o Ibama afirma ser possível a apresentação de PDI Executivos por etapa, após a aprovação do PDI Conceitual, que podem ser detalhadas de acordo com as condições e cronogramas previamente estabelecidos (peça 45, p. 3).

117. Conforme comentado, há seis PDI em análise em montante da ordem de US\$ 3,8 bilhões de dólares. Esse fato demonstra o impacto financeiro que a fragilidade no fluxo de aprovações pode gerar.

118. Por técnica amostral, selecionou-se para análise o caso do FPSO Cidade de Santos com dados de março de 2024. Verificou-se que em abril de 2023 foi submetido o PDI Executivo de forma fracionada (PDI Executivo da Plataforma e PDI Executivo do Sistema Submarino). O PDI em questão foi aprovado pela ANP em junho de 2023, mas está em análise pelo Ibama desde abril de 2023 (12 meses com o status em análise).

119. Tanto a efetiva vantajosidade do fracionamento de escopo quando o impacto no atraso nas aprovações, o que teoricamente poderia ser minimizado pelo fracionamento de escopo e pela edição de norma pelo Ibama, poderão ser melhor analisados em eventuais fiscalizações futuras.

II.4. Outros aspectos regulatórios

120. Foram analisados os principais aspectos regulatórios sobre a atividade de descomissionamento, em especial a atuação e a aprovação da ANP, Ibama e Marinha do Brasil. Neste tópico serão apresentadas as análises sobre outros aspectos regulatórios mais específicos a alguns casos e de substancial importância.

121. Existem outros reguladores atuantes no processo. Eventualmente a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) atua na regulação, quando envolver tratamento e disposição de resíduos e materiais radioativos de ocorrência natural (NORM – em inglês, Naturally Occuring Radioactive Material), além de órgãos ambientais estaduais, organizações não governamentais (ONG), Procuradorias e Ministério Público.

122. Em resposta a Ofício 0003/2024-TCU/AudPetróleo (peça 62), a CNEN esclareceu que sua atuação regulatória acontece, essencialmente, nas etapas de desmantelamento de estruturas e gestão de resíduos. Nessas etapas, são aplicados requisitos relacionados: à proteção radiológica dos indivíduos ocupacionalmente expostos, do público e do meio ambiente; à gestão de rejeitos; e à proteção física dos materiais com presença de radionuclídeos armazenados ou depositados.

123. Também foi informado que o procedimento que envolve a CNEN começa com a iniciativa do operador, que tem a responsabilidade de informar a presença de NORM em suas instalações. A CNEN realiza inspeções e trabalha em cooperação com outros órgãos para verificar a presença e a gestão desses materiais, além de coletar amostras para confirmar a caracterização do material realizada pelo operador.

124. Por meio da Resolução CNEN 288/2021, a Comissão exige a apresentação de um Plano de Proteção Radiológica e outro de Gerência de Rejeitos. Ainda, exige que as companhias de óleo e gás informem como lidarão com os materiais radioativos durante as atividades de produção e de limpeza de plataformas. Esses documentos são requisitos exigidos para o registro da instalação e a autorização da CNEN para a realização da atividade de limpeza e acondicionamento de rejeitos contendo NORM, conforme disposto no art. 1º da resolução em questão.

125. Outro importante aspecto normativo da CNEN é a norma NN 8.01, que trata sobre o gerenciamento de rejeitos radioativos de baixo e médio níveis. Não há uma definição clara de qual seria a classificação de NORM (resíduo ou rejeito), conforme constatou-se em reunião com representantes da CNEN. Há entendimentos divergentes até mesmo entre os técnicos da Comissão e seu adequado tratamento. Na prática esta norma é utilizada para a classificação dos materiais contendo NORM e enquadramento dentro dos níveis de dispensa para materiais sólidos.



126. Em reunião com a Equipe de Auditoria, a Petrobras informou que para os volumes abaixo do limite de dispensa são submetidos ao órgão regulador certificados de análise e laudos técnicos para que seja emitida uma autorização de dispensa. Após autorização, esses volumes são classificados como resíduos perigosos (borra oleosa), conforme ABNT NBM 10.004:2004, e encaminhados para destinação final ambientalmente adequada.

127. Para os volumes acima do limite de dispensa, o armazenamento dos rejeitos contendo NORM são armazenados em depósitos iniciais, os quais devem ser previamente autorizados pela CNEN. Conforme a Norma CNEN NN 08.02, depósitos iniciais destinam-se ao armazenamento de rejeitos radioativos, cuja responsabilidade para administração e operação é do titular (pessoa jurídica responsável pela instalação geradora dos rejeitos).

128. É importante destacar que no Brasil ainda não há depósito final, ou seja, locais para a deposição final dos materiais do tipo NORM, comumente chamado no E&P de borra oleosa. Por essa razão, a opção de deposição final dos volumes de rejeitos contendo NORM é a exportação para países que recebem e armazenam em depósitos finais (atualmente o Estados Unidos recebe esse tipo de material para a deposição final em minas de sal desativadas, especialmente no Estado do Texas).

129. Porém, essa solução apresenta custo elevado, ficando na casa dos US\$ 20 mil o barril de 156 litros. Tendo em vista que atualmente a Petrobras produz cerca de mil barris por ano de borra, caso fosse exportar desembolsaria cerca de US\$ 20 milhões/ano.

130. A título de exemplo, na plataforma P-32 em processo de desmantelamento no estaleiro do Rio Grande do Sul (ERG), arrematada em leilão pela produtora de aço Gerdau por R\$ 3,2 milhões, constatou-se haver cerca de 500 mil litros de água oleosa, e o desmantelamento está atualmente paralisado aguardando a solução da controvérsia de quem seria a responsabilidade por sua remoção.

131. Apenas a remoção estaria orçada a um custo estimado de R\$ 5 milhões a R\$ 10 milhões. Não há notícia de que nessa água oleosa haja NORM. Mas caso apresente, o custo de exportação seria de cerca de US\$ 67 milhões (<https://www.jornaldocomercio.com/economia/2024/04/1150070-limpeza-da-p-32-deve-levar-no-minimo-90-dias.html>).

132. A título de registro, anualmente a Gerdau transforma mais de 11 milhões de toneladas de sucata metálica em aço, com cerca de 71% do aço produzido pela companhia proveniente do processo de reciclagem. Uma das fontes de geração de sucata metálica é o desmantelamento de plataformas.

133. À medida que as demandas por descomissionamento de instalações de produção e exploração de petróleo e gás natural no Brasil crescem haverá aumento correspondente no volume de materiais NORM. Nesse contexto, cresce a importância de se adotar uma solução robusta e definitiva para a gestão deste tipo de material no Brasil.

134. Um ponto crucial é a ausência de uma regulamentação que defina como será a gestão de resíduos contendo material NORM nos estaleiros responsáveis pelo desmantelamento dessas instalações. Essa lacuna gera incertezas para os estaleiros, representando um risco significativo a ser levado em conta durante o processo de desmantelamento.

135. Embora tenham sido destacadas lacunas regulatórias e potenciais problemas que podem vir a surgir com o aumento da demanda de desmantelamento de instalações de petróleo e gás no Brasil, alguns pontos positivos foram levantados pela Equipe de Auditoria.

136. A Petrobras, como operadora, informou que a empresa está conduzindo pesquisas para diminuir o volume de NORM a ser armazenado ou destinado. Além disso, estão sendo tomadas medidas indiretas, como a diminuição de incrustações em tubos e equipamentos, o que resulta na redução da geração do material em questão.

137. A CNEN informou que há um permanente esforço de revisão e desenvolvimento do seu marco regulatório, o que deve impactar positivamente o desenvolvimento de soluções para a

gestão de NORM. Além disso, foi informado em reunião que o assunto de gestão de NORM está em amadurecimento em nível mundial e existe um esforço em se desenvolver um normativo que implique em redução da geração desse material, além da sua gestão segura e eficiente.

138. Observou-se que embora não estejam diretamente envolvidos no planejamento e execução dos programas de descomissionamento de instalações, outros órgãos públicos podem ter um impacto significativo na atividade de descomissionamento. Nesse sentido, os ministérios desempenham um papel crucial na formulação de políticas públicas em suas respectivas áreas de competência, o que pode facilitar vários aspectos que serão discutidos a seguir.

139. O Ministério de Minas e Energia (MME), em sua competência de formulador de políticas públicas no setor de exploração e produção de petróleo e gás natural, submeteu para apreciação do Ministério de Minas e Energia (MME) o que veio a ser instituída como Resolução CNPE 17/2017.

140. Conforme informado em Nota Informativa pelo MME (peça 63, p. 2), esta política visa maximizar a recuperação dos reservatórios, quantificar o potencial petrolífero nacional, intensificar as atividades exploratórias e promover a monetização adequada das reservas existentes, protegendo os interesses nacionais. Esta resolução estabelece como diretriz a ser seguida pela ANP, no cumprimento de suas atribuições, garantir o adequado descomissionamento de instalações ao final da vida útil dos campos.

141. Foi também informado que o MME não participa diretamente de projetos ou grupos de trabalho específicos relacionados ao tema de descomissionamento, porém já conduziu um programa significativo sobre o assunto. O Programa de Revitalização e Incentivo à Produção de Campos Marítimos, conhecido como PROMAR, teve como propósito propor medidas para melhorar as condições de aproveitamento econômico de acumulações de petróleo e gás natural em mar, consideradas de economicidade marginal. Ainda, o programa Potencializa E&P busca estimular investimentos em campos maduros ou de economicidade marginal.

142. Como já observado, a atividade de descomissionamento de instalações envolve a indústria naval como parte de algumas etapas essenciais do processo, como por exemplo o desmantelamento de plataformas. Apesar de não possuir atribuições diretas em relação à regulamentação e à fiscalização das atividades de descomissionamento, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) tem um importante papel na indústria naval.

143. Em resposta a Ofício 0006/2024-TCU/AudPetróleo (peça 64, p. 1), o MDIC informou que está em andamento um Grupo de Trabalho (GT) sobre a Política Naval que tangencia o tema do descomissionamento no setor de petróleo e gás como uma oportunidade de mercado para o setor naval. Ou seja, o foco do grupo estaria na capacidade dos estaleiros nacionais em realizar a atividade de desmantelamento. O processo de descomissionamento pode se constituir em oportunidade para os estaleiros nacionais, para tanto, na visão do MDIC, será necessário que se aprimorem e se qualifiquem.

144. Ademais, foi informado que este GT ainda não foi finalizado e está realizando um mapeamento da cadeia da indústria naval. No âmbito das discussões, há expectativa de obter junto ao setor privado informações sobre a capacidade de realizar o volume de serviços que está por vir e propostas de alternativas para o descomissionamento seguro de que não sejam tão rígidas como a solução do chamado dique seco.

145. Sobre esse ponto do dique seco, obteve-se informações da Petrobras, confirmadas pelo Sinaval de que há no Brasil apenas dois estaleiros com diques secos capazes de receberem e desmantelarem plataformas da dimensão da P-32 (Estaleiro Rio Grande e Estaleiro Atlântico Sul), o que torna essa opção demasiadamente limitante.

146. Portanto, poderão ser objeto de fiscalizações futuras tanto a adequação e o impacto das normas regulamentadoras que estão sendo elaboradas pelos reguladores, a efetividade das políticas públicas em gestação no âmbito do GT, a implementação de soluções alternativas ao

dique seco e acompanhar a evolução da regulação e políticas públicas relacionadas ao tema.

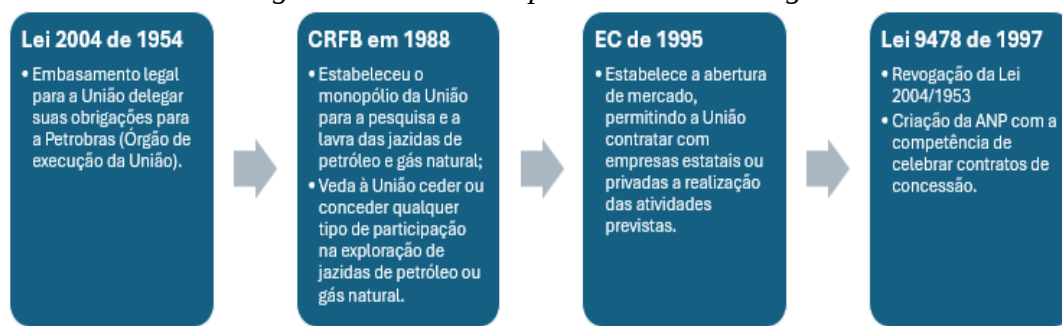
II.5. Poços abdicados

147. Em reunião com a ANP, nos foi informado que há um ponto de divergência entre a ANP e a Petrobras, que consiste no fato de que a Petrobras tem elaborado alguns PDI não incluindo no escopo das instalações a serem descomissionadas determinados poços que tiveram a sua exploração relacionada a acordos firmados antes da abertura do mercado de E&P, materializada com a edição da Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997).

148. A Petrobras relata que foram perfurados aproximadamente três mil poços durante o exercício do monopólio da União e que na Rodada Zero de Licitações não foram objeto de contrato de concessão nem de operação ou intervenção por interesse ou benefício econômico da Petrobras, chamados de poços abdicados.

149. A Figura 15 a seguir mostra a linha temporal das normas legais atinentes à situação dos poços considerados abdicados.

Figura 15 - Linha temporal das normas legais



Fonte: elaboração própria.

150. De acordo com a Companhia, o art. 32 da Lei do Petróleo ratificaria os direitos de concessão dos campos em efetiva produção (231 campos), sem direcionamento dos ativos não ratificados para a Petrobras. Além disso, no art. 33 estaria autorizado o prosseguimento nos trabalhos exploratórios (115 áreas) e campos em desenvolvimento (51 campos) por um período de três anos.

151. Por fim, no entendimento da Petrobras, o art. 35 da Lei do Petróleo estabeleceria que seriam objetos de licitação pela ANP para outorga de novos contratos os blocos não contemplados pelos contratos de concessão e aqueles em que tenha havido insucesso nos trabalhos de exploração, ou não tenham sido ajustados com a ANP, dentro dos prazos estipulados.

152. Conforme informado, não foram relacionados 62 campos, os quais a União teve a oportunidade de fazer uso das áreas devolvidas.

153. Assim, a diretriz adotada pela Petrobras é que a Companhia não seria responsável pelos poços que não foram objeto de concessão devido à falta de fundamento jurídico. Ainda, de acordo com a Companhia, a execução de atividade sem respaldo legal ou contratual incorreria em interpretação legal de liberalidade do gestor, ato vedado pelo art. 154, parágrafo 2º da Lei 6.404/76 (Lei das S.A.).

154. No cenário atual do descomissionamento, são 94 poços abdicados de um total de 715 poços. A estimativa de custo da Petrobras para o descomissionamento desses poços abdicados é da ordem de US\$ 84 milhões (peça 65, p. 14).

155. Assim, entende-se que esse seria um ponto que poderia ser objeto de controle pela AudPetróleo, caso julgue conveniente e oportuno. Com a finalidade de subsidiar a análise de viabilidade de futuras fiscalizações, requisitou-se à Petrobras e ANP informações e documentos sobre o assunto (peças 49 e 50).

156. Por fim, em 29 de maio de 2024 (mesma data da reunião de encerramento do presente levantamento), a Diretoria da ANP aprovou um entendimento sobre a responsabilidade de abandono de poços localizados em campos e blocos existentes antes da criação da Agência. Segundo

a decisão, a Petrobras, como operadora de todos os contratos desse período, deve realizar o correto abandono dos poços que perfurou, sem possibilidade de ressarcimento pelos custos relacionados. A decisão se refere a poços órfãos (ou seja, já abdicados) específicos, mas valerá para outros poços na mesma situação, conforme pareceres da Procuradoria Federal junto à ANP.

157. Além da Petrobras, outros agentes econômicos que se beneficiaram das atividades econômicas relacionadas aos poços também têm a responsabilidade de abandonar definitivamente o poço e realizar a recuperação ambiental ([ANP aprova entendimento sobre abandono de poços de contratos anteriores à criação da Agência — Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis \(www.gov.br\)](#)).

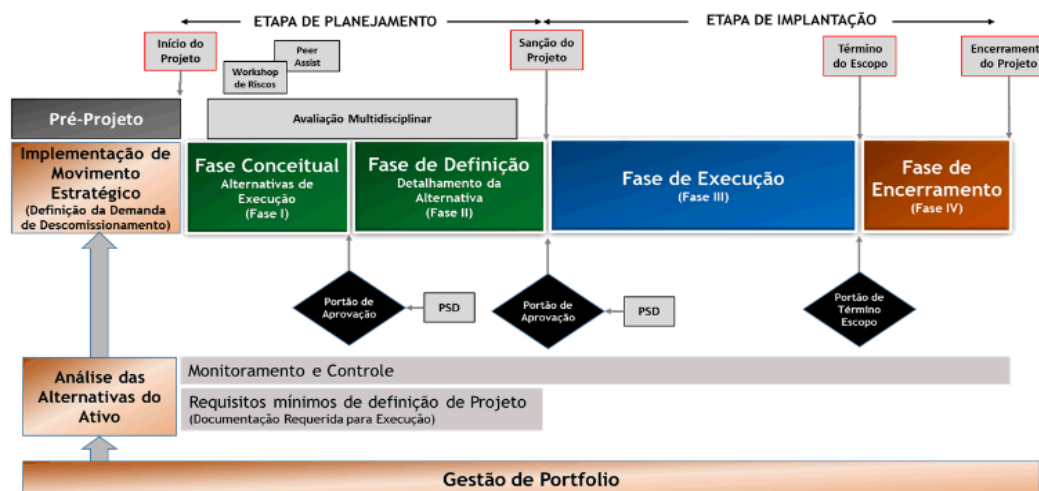
II.6. Aspectos internos da Petrobras

158. Visando abordar a questão da governança interna de descomissionamento no âmbito da Petrobras, já que é o operador com o maior volume de instalações a serem desativadas, e em busca de fragilidades no processo, riscos e oportunidades de melhoria, solicitou-se à Companhia uma apresentação detalhada de como se dá o tratamento do assunto e a tomada de decisão.

159. Foi apresentado que a sistemática de descomissionamento está descrita nos normativos internos PE-1PBR-00896 e PE-1PBR-00910, sendo semelhante ao processo de investimento no sentido de que a decisão pelo descomissionamento segue requisitos legais, depende de autorização do programa pelos reguladores e há busca pela otimização de custos e prazos.

160. A Figura 16 a seguir ilustra a governança e a sistemática de aprovação de projetos de descomissionamento.

Figura 16 - Sistemática de aprovação de projetos de descomissionamento



Fonte: Petrobras em resposta ao Ofício de Requisição 01-2013/2023.

161. Discorreu-se que o mecanismo de suporte à decisão inclui pacote de documentação contendo: análise de riscos (qualitativa e quantitativa); cronograma de projeto; orçamento de projeto (com detalhamento de premissas e tarifas adotadas); e um relatório de suporte à decisão contendo as características do sistema de produção, escopo de projeto, estratégia de descomissionamento, características e status atual do processo de aprovação externa, vulnerabilidades, principais riscos e oportunidades identificadas.

162. Segundo a Petrobras, as principais partes envolvidas na coordenação de atividades são as Unidades de Negócios (UN) do ativo e a unidade PDP/PROJ-DESC (Projetos de Desenvolvimento de Produção/Projetos de Descomissionamento). A UN do ativo participa da sua gestão, identificando o final do ciclo de vida do ativo, o desenvolvimento da estratégia para o ativo, as operações no fim de vida produtiva. Por outro lado, na PDP/PROJ-DESC ocorre a elaboração do projeto conceitual, projeto básico e implantação do descomissionamento.

163. Um aspecto importante sobre os projetos de descomissionamento é sua estimativa de custos, apontado pela ANP e Ibama como ausente em alguns PDI. Foi informado pela

Companhia que os custos são estimados de maneira paramétrica no momento da concepção do projeto de desenvolvimento de produção, sendo revisados anualmente com base na evolução de tarifas de recursos e refinamento dos tempos de execução com base no histórico operacional. Ainda, na passagem da fase conceitual para a fase de definição a estimativa evolui de paramétrica para manual.

164. *Ainda em relação a estimativa de custos, as demonstrações financeiras de 2023 (DF 4T23) apontam como fontes de incerteza em obrigações de descomissionamento as mudanças nas estimativas dos prazos de exaustão das reservas. Além disso, inclui como incertezas as alterações constantes nas tecnologias e custos de remoção de ativos, juntamente com regulamentações ambientais e de segurança.*

165. *Outro fator abordado pela Companhia e constante nas demonstrações financeiras é o efeito dos riscos climáticos nas estimativas. Foi mostrado que a transição para uma economia de baixo carbono mais rápida do que a prevista pela Companhia pode acelerar o prazo de remoção de equipamentos e restauração de áreas terrestres ou marítimas, aumentando o valor presente das obrigações.*

166. *Ao atender pedido para que fosse quantificado esse impacto, desconsiderando alterações nos outros fatores, a Companhia estima que a provisão aumentaria em R\$ 5,4 bi, R\$ 16,4 bi e R\$ 26,5 bi, caso os prazos atualmente utilizados fossem antecipados em um, três e cinco anos, respectivamente.*

167. *Sobre a estrutura e planejamento da Petrobras para os projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), verificou-se que são centralizados e coordenados pelo Centro de Pesquisas (CENPES), em articulação com as áreas interessadas. No que tange aos processos de inovação, o CENPES divide a coordenação com outras áreas da companhia.*

168. *O fluxo de processos de soluções tecnológicas começa com uma iniciativa tecnológica (IT) derivada de elementos da organização executiva, representando as linhas de pesquisas tecnológicas. A partir da Iniciativa Tecnológica, o processo avança para a Solução Tecnológica (ST), que é a próxima etapa e passa por aprovação gerencial de acordo com certos limites de competência. A Solução Tecnológica, por sua vez, leva à Entrega de Valor (EV), que é a estrutura final e passa por aprovação gerencial. Para auxiliar na execução da Entrega de Valor, existem recursos internos disponíveis, que incluem instrumentos contratuais e serviços.*

169. *No CENPES, os processos de P&D em descomissionamento em desenvolvimento são compostos por uma IT chamada descomissionamento de sistemas de produção e uma IT de integridade e confiabilidade de ativos de exploração e produção. Derivadas dessa primeira IT, tem-se quatro soluções tecnológicas em desenvolvimento, sendo elas as de descomissionamento de sistemas submarinos, descomissionamento de instalações de superfície, abandono de poços e sustentabilidade do descomissionamento.*

170. *Em relação aos afretamentos, foi informado em apresentação que a responsabilidade pela destinação final é da proprietária da plataforma, ou seja, a contratada pelo afretamento. Apesar de os contratos atuais não possuírem cláusulas ou exigências relacionadas à destinação final (desmantelamento) da plataforma, há previsão de que os contratos futuros incorporarão cláusulas sobre o tema, indicando as condicionantes sociais e ambientais a serem cumpridas.*

171. *Em relação à gestão de resíduos e descomissionamento, segundo a Petrobras em seu site na internet, o modelo de produção linear tem colocado grande pressão sobre o meio ambiente e o capital natural, gerando impactos relacionados à extração de recursos naturais e à geração de resíduos sólidos. Diante disso, são necessários esforços para melhoria contínua da gestão dos produtos em todo o ciclo de vida e, ainda, é necessário encerrar a produção à luz da economia circular, reinserindo os resíduos no ciclo produtivo de forma a minimizar a sua disposição final no meio ambiente e a necessidade de extração de matéria prima.*

172. *Reconhecendo a relevância do tema para a sustentabilidade dos seus negócios em toda cadeia produtiva, a Companhia avança em relação ao compromisso de crescimento zero na*

geração de resíduos de processos até 2025, na redução de 30% da geração de resíduos sólidos de processo até 2030 e com a destinação de 80% desses resíduos para rotas de reuso, na reciclagem e na recuperação (RRR) até 2030.

173. Para isso, tem desenvolvido ações de circularidade visando permitir o reaproveitamento dos resíduos como matéria-prima para produtos derivados de petróleo, e em outros processos produtivos. A eficácia dessas iniciativas é monitorada por indicadores que medem a quantidade de resíduos gerados e o percentual destinado para rotas RRR.

Gerenciamento de Impactos Relacionados a Resíduos

174. Desde 2013, a Petrobras adotou práticas de economia circular em suas atividades para prevenção da geração de resíduos sólidos, com destaque para o reaproveitamento de borras oleosas na produção de óleo de xisto e coque verde de petróleo. Essas práticas permitiram reduzir a geração de resíduos perigosos em mais da metade, de 260 mil toneladas para 98,8 mil toneladas em 9 anos, minimizando seus eventuais impactos negativos ao meio ambiente e às pessoas.

175. Em 2022, a geração de resíduos sólidos perigosos e não perigosos foi de 98,8 mil e 150,0 mil toneladas, respectivamente, totalizando 248,8 mil toneladas de resíduos. De forma a atingir seu compromisso ASG (Ambiental, Social e Governança) de resíduos, tem planejado novas ações de circularidade, otimizações operacionais, contratações sustentáveis, e treinamento e conscientização da força de trabalho, para chegar a 2030 gerando no máximo 195 mil toneladas de resíduos de processo.

176. A Figura 17 a seguir ilustra o volume de resíduos gerados pela Petrobras em cada área de atuação relativo ao ano de 2022.

Figura 17 - Resíduos gerados por área de



⁴) Considera obras de engenharia nas unidades de Refino, Gás Natural e Energia.

⁵) Considera as atividades de Desenvolvimento da Produção.

atuação

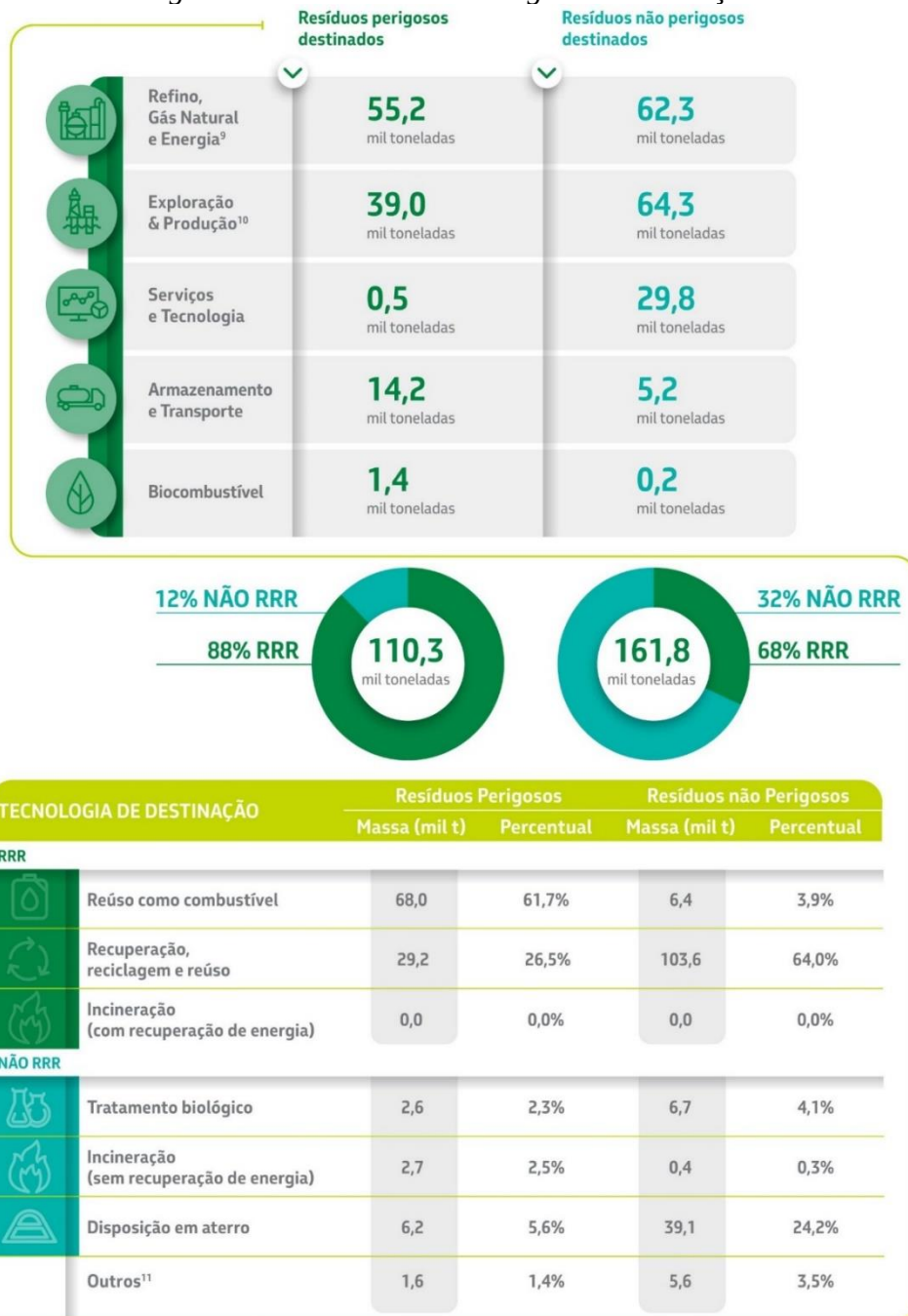
Fonte: Site da Petrobras na internet.

177. De borras oleosas foram geradas 38,7 mil toneladas. Para essa parcela, que não é reaproveitada como matéria-prima para produtos derivados de petróleo, são adotadas alternativas de tratamento ou disposição final ambientalmente adequadas, segundo a Estatal.

178. No total, segundo a Petrobras, com a adoção de práticas de economia circular, 76% da massa de resíduos sólidos perigosos e não perigosos de processo foi destinada para rotas RRR, colocando-a no caminho do seu compromisso ASG de destinar 80% dos resíduos sólidos de processos para essas rotas até 2030.

179. A Figura 18 a seguir apresenta as tecnologias utilizadas na destinação dos resíduos.

Figura 18 - Resíduos e tecnologias de destinação



9) Considera obras de engenharia nas unidades de Refino, Gás Natural e Energia.

10) Considera as atividades de Desenvolvimento da Produção.

11) Resíduos submetidos a tecnologias não convencionais de destinação ou a mais de um tipo de tratamento.

Fonte: Site da Petrobras na internet.

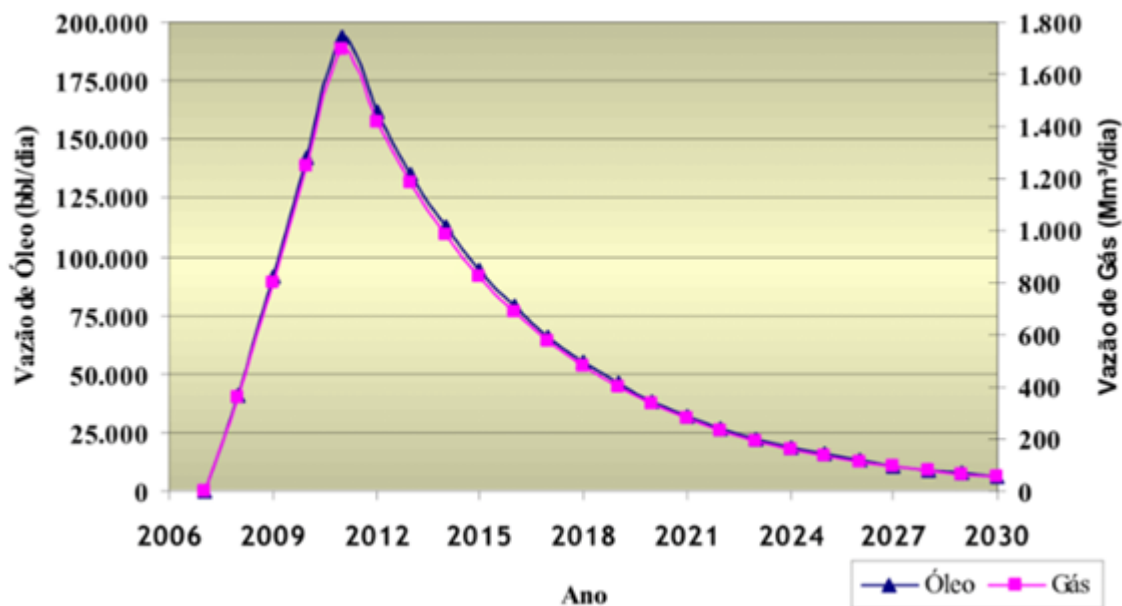
180. Portanto, no que tange a governança não foram observadas falhas ou riscos não tratados. Quanto às oportunidades de melhoria, vislumbra-se possível ponto de controle em relação aos impactos sobre os custos do descomissionamento quanto a transição para economia de baixo carbono, isto é, caso ocorra uma transição para uma economia de baixo carbono mais rápida do que a prevista pela Companhia pode acelerar o prazo de remoção de equipamentos e restauração de áreas terrestres ou marítimas, aumentando o valor presente das obrigações.

II.7. Fator de Recuperação

181. Os campos petrolíferos comumente apresentam uma curva de produção com pico de produção nos primeiros anos de exploração e uma queda acentuada a partir desse pico,

similar à mostrada no Gráfico 2 exemplificativo a seguir.

Gráfico 2 - Curva de produção típica



Fonte: Análise de Risco no E&P

(https://www.researchgate.net/publication/36407727_Analise_De_Risco_De_Projetos_De_Desenvolvimento_De_Producao_Maritima_De_Petroleo, acesso em 12/4/2024).

182. Ao final da fase produtiva, prevista no Plano de Desenvolvimento da Produção apresentado perante a ANP, costuma restar algum volume não produzido em função de não apresentar mais viabilidade econômica para a empresa petroleira continuar a produção, principalmente em virtude de sua estrutura de capital.

183. Nesse sentido, dado o menor volume in situ, conforme já comentado, resta a petroleira optar por: i) revitalizar o projeto aplicando novas tecnologias e modernizando as estruturas de produção que permitam extrair petróleo remanescente, como recentemente ocorrido no projeto de Revitalização de Marlim; ii) desinvestir o campo, isto é, vender o direito exploratório para empresas que possuam custo de produção menores, fazendo com que o volume remanescente se torne economicamente viável frente a menos estrutura de custos; ou iii) descomissionar e devolver o campo à União, comumente chamado de abandono.

184. Uma das métricas utilizadas na tomada de decisão é o chamado Fator de Recuperação (FR). O FR expressa a porcentagem do volume de petróleo que foi extraído de um reservatório ou poço em relação ao volume total existente. O FR costuma ser medido e acompanhado ao longo da produção em termos médios (FRm) e em termos atuais (FRa).

185. Segundo levantamento da Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE) no Brasil o FR ainda é relativamente muito baixo. Cita que na Noruega os FR alcançam cerca de 70%. Pontua que no caso da Bacia do Parnaíba, o FR de 87% está relacionado à maior facilidade de recuperação do gás não associado ao tipo de operação reservoir to wire.

186. Já no caso da Bacia do Solimões, o FR de 59% está associado ao modelo operacional da planta do complexo do Urucu que utiliza todo o gás natural na produção de gás liquefeito de petróleo (GLP). Para as demais bacias brasileiras, o FR apresenta-se inferior a 35%.

187. A Tabela 2 a seguir resume os dados coletados e analisados pela EPE e contidos na Nota Técnica DPG-SPT 02/2018-EPE - Indicadores de Monitoramento da Política de E&P (https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-380/NT-DPG-SPT%20Nº%2002_18_Indicadores%20de%20EP_2018.08.pdf, acesso em 12/4/2024).

Tabela 2 - Fatores de recuperação médio (FRm) e atual (FRa)

Bacia	FR	
	m	Ra
	34	
Alagoas	%	1%
	22	
Camamu	%	%
	24	
Campos	%	4%
	26	
Ceará	%	1%
	27	
Espírito Santo	%	2%
	87	
Parnaíba	%	6%
	23	
Potiguar	%	7%
	33	
Recôncavo	%	0%
	16	
Santos	%	%
	29	
Sergipe	%	1%
	59	
Solimões	%	3%
	37	
Tucano Sul	%	6%
	35	
Média Geral	%	3%

Fonte: Adaptado da Nota Técnica DPG-SPT 02/2018-EPE.

188. A busca pelo aumento do FR das jazidas de petróleo e gás deve ser objetivo comum de todos os agentes envolvidos na indústria do petróleo, haja vista gerar mais riqueza do que o descomissionamento.

189. Nesse sentido, segundo a Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997), compete à ANP:

Art. 8 A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

(...)

IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente;

X - estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento.

190. Cumpre ainda destacar a Resolução 17/2017 do CNPE que define como política nacional a maximização dos recursos in situ:

Art. 1º Estabelecer como Política Brasileira de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural a maximização da recuperação dos recursos in situ dos reservatórios, a quantificação do potencial petrolífero nacional e a intensificação das atividades exploratórias no País, bem como promover a adequada monetização das reservas existentes, resguardando os interesses nacionais.

§1 Na implementação da Política, as seguintes diretrizes deverão ser observadas:

(...)

IV - fomentar o desenvolvimento tecnológico, estimulando a criação e adoção de novas tecnologias de investigação e de recuperação de petróleo e gás natural;

191. Ainda, segundo a Resolução 17/2017 do CNPE a ANP deve estimular a extensão de vida útil dos campos e o ganho incremental:

Art. 3º A ANP, no cumprimento de suas atribuições para a implementação da Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, deverá observar as diretrizes estabelecidas no art. 1º, bem como as indicadas a seguir:

(...)

VIII - estimular a extensão de vida útil dos campos, promovendo, simultaneamente, a cultura de preservação das condições de segurança e respeito ao meio ambiente;

(...)

XII - conceder, com base em critérios preestabelecidos e desde que comprovado o benefício econômico para a União, no âmbito das prorrogações dos prazos de vigência dos contratos existentes, uma redução de royalties, para até 5% (cinco por cento), sobre a produção incremental gerada pelo novo plano de investimentos a ser executado, de modo a viabilizar a extensão da vida útil, maximizando o fator de recuperação dos campos.

192. Visando levantar informações sobre ações de caráter regulatório e de incentivos para fomentar o aumento o Fator de Recuperação por parte do MDIC, MME, juntamente com a ANP, a equipe de auditoria fez pesquisas exploratórias na internet, diligências e reuniões técnicas com representantes desses agentes.

193. A ANP tem promovido debates e seminários no sentido de fomentar o aumento do FR. Ainda no ano de 2017 realizou seminário sobre aumento do Fator de Recuperação no Brasil, tendo como objetivo promover a discussão entre as empresas e as instituições envolvidas em atividades e tecnologias que visam aumentar o fator de recuperação nos campos brasileiros terrestres e marítimos.

194. Visou também o compartilhamento de conhecimentos e boas práticas no tema, a discussão sobre as tecnologias empregadas e em desenvolvimento e compartilhou os resultados e as lições aprendidas por empresas e organizações.

195. Adicionalmente, o seminário teve como finalidade recolher sugestões de como a União, universidades e as empresas envolvidas podem atuar para incentivar o aumento do fator de recuperação no Brasil.

196. De modo didático, o relatório produzido nesse seminário leciona que as melhores práticas da indústria do petróleo preconizam a maximização econômica do FR (disponível em https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes-palestras/2017/seminario-aumento-do-fator-de-recuperacao-brasil/relatorio_do_seminario_sobre_aumento_do_fator_de_recuperacao_anp.pdf, acesso em 12/4/2024).

197. No mesmo sentido observado pela EPE, foi consignado nesse relatório do seminário que no Brasil o FR é considerado relativamente baixo (para jazidas de hidrocarbonetos que em algum momento registraram produção o FRm ficou entre 19 e 25% e FRa em cerca de 10%). Citou-se que o fator de recuperação médio (FRm) no Reino Unido chega a 46% e na Noruega seria de cerca de 70%.

198. Representante da Petrobras no seminário mencionou formas de se promover o aumento de FR em campos maduros terrestres. Citou como exemplo a ampliação, implantação e otimização de projetos de injeção de água, o adensamento de malha e o investimento em novas metodologias.

199. Ainda, mencionou que incentivos governamentais são fundamentais para o aumento do FR citando o caso da China em que aquele país incentiva a produção de petróleo mediante redução de taxas: 40% para a produção de óleo pesado; 30% para operações com Recuperação de Óleo Melhorada (EOR, do inglês Enhanced Oil Recovery); 20% para campos de gás com pouco óleo; e 30% para operações em águas profundas. Além disso, realiza termos de partilha

das receitas aplicados apenas à produção incremental nos campos ofertados para a realização de EOR em rodadas de licitação com contratos de 15 anos.

200. Citou que no Canadá há redução de royalties e taxas sobre produção, além da destinação de créditos de royalties – 30% das despesas com pesquisa – para projetos de injeção de CO₂; enquanto em Alberta há redução de royalties para projetos selecionados. A Noruega e o Reino Unido foram citados com destaque para os incentivos fiscais para investimentos em campos maduros, sendo possível deduzir os custos antes das taxas sobre as receitas.

201. A Petrobras apresentou como tecnologias empregadas no aumento do FR: projeto Powerwave, o qual se dá pela injeção pulsante de água; a injeção contínua de vapor superaquecido com o objetivo ratificar o método para campos de óleo pesado promovendo ganho de óleo e aumento no fator de recuperação; a redução do custo unitário de perfuração de poços, utilizando sondas slim; e intervenções com sondas híbridas, utilizando poços com alta inclinação e verticais.

202. Ainda, informou que a Companhia faz controle de produção de água, além da injeção de CO₂, WAG (Water Alternating Gas), MEOR (Microbial Enhanced Oil Recovery), aquecimento eletromagnético e modificadores de permeabilidade relativa (Relative Permeability Modifier - RPM). O último método abordado foi o microbiológico, com o objetivo de bloquear canais de alta permeabilidade por geração de biomassa e biopolímeros in situ.

203. Destacou os pontos que impactam o FR, desde fatores técnicos como as características geológicas, as características dinâmicas e a concepção inicial do projeto, até os fatores econômicos e governamentais como o valor do Brent, câmbio, taxas governamentais e políticas regulatórias.

204. O último método apresentado foi o uso da nanotecnologia para aumento do FR, que parte do princípio de alterar a molhabilidade do óleo em relação à formação, encapsulando as gotículas adsorvidas na formação e tornando-as parte do fluxo contínuo ocorrendo na formação. No seu entendimento o emprego dessas tecnologias ajuda a mitigar os riscos, reduzir os custos e aumentar o Valor Presente Líquido do projeto.

205. Por fim, a Petrobras apresentou uma lista de desafios enfrentados na implementação de um projeto de aumento do FR no ambiente offshore: disponibilidade de gás para viabilização de métodos miscíveis; boa resposta à injeção de água; heterogeneidade dos reservatórios; grande espaçamento entre poços offshore e os altos custos envolvidos devido às instalações e aos equipamentos necessários, tanto em relação aos produtos e quanto a sua logística de fornecimento.

206. Por sua vez, a Equinor abordou as diferentes tecnologias aplicadas para aumento do FR que objetivam alcançar o patamar de 60% nos campos que opera no Mar do Norte, Noruega. Destacou a injeção de polímeros, adensamento de malha, válvulas que diferenciam fluidos para minimizar a produção de água (Autonomous Inflow Control Device - AICD), poços de grande extensão (Extended Reach Well - ERW), geosteering para controle da direção de perfuração e o método de elevação artificial por bombas do tipo Electrical Submersible Pump (ESP), necessário para a produção do óleo viscoso. O surgimento de emulsões nas ESP foi citado como um dos principais desafios para o desenvolvimento do campo. Nas emulsões, a viscosidade é maior que a dos fluidos originais dificultando o fluxo nas bombas. Por isso, a Statoil estabeleceu como objetivo o entendimento da formação dessas emulsões, o estudo da eficiência e estabilidade das ESP com as emulsões, impedindo seu comportamento instável e aumentando sua vida útil, além da otimização da produção.

207. Além disso, a Statoil citou os esforços combinados entre Brasil e Noruega para aumento do FR, entre eles o desenvolvimento de um protocolo analítico para a caracterização de óleos viscosos, o desenvolvimento de uma metodologia para a caracterização "em escala de bancada" de emulsões geradas num sistema ESP, a investigação do comportamento de emulsões em ESP e medição do desempenho da bomba em laboratório e o desenvolvimento do controle automático das



ESP.

208. Visando averiguar se outras empresas não estatais também possuem tecnologia e atuação em projetos que visem o aumento do FR, fez-se pesquisa na internet em diversos repositórios (noticiário, sites empresariais e governamentais, dentre outros).

209. Primeiramente pesquisou-se pequenas empresas (juniors) que tem adquirido campos maduros no Brasil cedidos pelas majors, dentre essas a PetroReconcavo, a PetroRio e a Eneva.

210. Nas pesquisas verificou-se que a estratégia da empresa PetroReconcavo está focada em campos maduros terrestres com uma visão voltada para reservatórios convencionais, cujo desenvolvimento e aumento do FR está atrelado ao controle e à otimização de custos e que os atuais desafios da empresa são aumentar o nível de conhecimento dos reservatórios, principalmente por meio de simulações dinâmicas, de forma a identificar novas oportunidades de perfuração ou mudança da estratégia de injeção e a viabilizar novas perfurações para acelerar a recuperação em alguns reservatórios. Ainda, há notícia de que na opinião da PetroReconcavo a aplicação de diferentes alíquotas de participação governamental de acordo com o fator ou estágio de recuperação dos campos poderia ser um incentivo interessante.

211. Para aumentar o FR, a PetroRio tem priorizado a redução dos custos operacionais do campo, o aumento da eficiência operacional, a injeção de polímeros e o retardamento da produção de água

212. Já a empresa Eneva possui a estratégia de produção Reservoir to Wire e a possibilidade de desenvolvimento de jazidas marginais e geograficamente isoladas para geração de energia elétrica a partir dos campos de gás. Embora esse modelo seja uma excelente alternativa para viabilização do E&P em áreas remotas de bacias de nova fronteira, sua replicação, no entanto, enfrenta alguns desafios como a insegurança jurídica e dificuldade para monetizar o gás natural.

213. A nível de empresas internacionais e campos em outros países também foi possível coligir informações que mostram que existem tecnologias e iniciativas para aumentar o FR.

214. Para a empresa Georadar o aumento do FR seria possível com a otimização das operações, com menores tempos e custos de perfuração, melhora do fator de sucesso, economia de escala nas instalações e otimização do lifting cost. Ainda, como forma de maximizar a produção no Brasil, deveria haver: maior estabilidade de leilões de áreas exploratórias; ampliação dos tamanhos dos blocos exploratórios e das concessões de produção nas bacias maduras permitindo que exploração entre os campos seja feita pelo próprio operador que já produz; que após a descoberta em um bloco exploratório, a delimitação do limite do campo coincida com os limites do bloco exploratório permitindo que o operador que demonstrou ser eficiente tenha área e tempo para continuar explorando ao em torno de sua descoberta; e a instauração de um regime tributário especial com taxa diferenciada aos operadores de campos marginais.

215. Já a empresa Rosneft trabalha com tecnologias que são aplicadas para aumento do FR com destaque para: perfuração de poços horizontais, com fraturas múltiplas e diferentes tipos de completação; poços multilaterais; perfuração de poços de longo alcance de até 13.500 metros de profundidade e trecho horizontal de até 3.000 metros; sistema otimizado de injeção de água, com análise integrada dos reservatórios, além do uso de poços laterais (sidetracks), recuperação de poços e utilização de métodos de recuperação químicos e físicos.

216. Buscando informações de empresas atuantes no Mar do Norte, especificamente Noruega e Reino Unido observou-se a atuação da empresa Amec Foster Wheeler. Atualmente, a estimativa média de fator de recuperação em suas operações está em torno de 46% com implementação de: injeção alternada de gás e água (WAG); injeção de polímeros; e métodos que reduzem a saturação residual de óleo como o MEOR e o Low Salinity Water Flooding (LSWF).

217. Obteve-se notícia de que segundo a Amec seria de suma importância para que o Brasil induza o aumento do FR que desenvolva arcabouços legais para fomentar a implementação dos projetos, com o estabelecimento de grupos e de uma fonte de dados compartilhada, além de medidas

mais incisivas como workshops anuais de operadoras, além de prêmios para tecnologia mais eficiente ou inovadora de aumento do FR.

218. Como paradigma para o Brasil, na mesma publicação, a Amec menciona que na Noruega, mediante a chamada Diretoria Norueguesa de Petróleo (Norwegian Petroleum Directorate), organismo governamental similar à ANP, há proximidade entre as empresas, universidades e governo. Afirmou que o setor de petróleo no âmbito tecnológico é regido por programa de governo chamado OG21, o qual identifica prioridades tecnológicas para aumentar a eficiência e segurança ao meio ambiente nas atividades de produção de petróleo no país.

219. Com relação a outros grandes players do mercado (majors), verificou-se que a Shell possui histórico de implementação de projetos de aumento do FR desde as primeiras tentativas de injetar gás e vapor entre 1930 e 1940 até as experiências modernas sobre Solar Steam Injection, injeção de polímeros, vapor e CO₂. Porém, relata que há muitos desafios quando se deseja aumento do FR em qualquer parte do mundo como a necessidade de instalações específicas e caras, além da necessidade de um planejamento para longo prazo e uma estrutura fiscal e regulatória sólida e confiável.

220. Ainda dentre as majors, em termos tecnológicos possivelmente a empresa Total seja a que esteja na vanguarda com soluções mais arrojadas. Verificou-se nas pesquisas a utilização de diferentes tecnologias em diversos campos por ela operados ao redor do mundo, como por exemplo: instalação de bombas multifásicas submarinas; programa de tratamento e injeção submarina; a separação submarina de gás e líquido; perfurações de adensamento de malha (infill drilling); injeção de polímeros; e sísmica 4D.

221. Para a Total a sísmica 4D é uma ferramenta importante para detectar fenômenos inesperados em um campo, no entanto, requer grande colaboração de geólogos, geofísicos, petrofísicos, geomecânicos, entre outros, sendo uma tecnologia provada, disponível e atualmente obrigatória no desenvolvimento de novos campos e aumento do FR.

222. Já com relação à academia, observa-se uma miríade de projetos e desenvolvimento de tecnologias. Mas o que mais chamou a atenção foi a posição da Unicamp defendendo que para tornar atrativo a implementação de um projeto de aumento do FR deve haver diminuição dos impostos e concessão de outros benefícios fiscais.

223. Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP) como forma de aumentar o FR no Brasil trabalha em duas frentes: i) melhoria no ambiente para os atuais produtores; e ii) criação de um ambiente melhor para os novos entrantes.

224. Segundo o IBP, os principais mecanismos para melhorar o ambiente para os atuais produtores são os incentivos fiscais e a redução das participações governamentais, desonerando a importação ou incentivando a fabricação desses produtos no país. Além desses, defende que a redução da incidência de tributos indiretos, como PIS/COFINS, ICMS e ISS e a flexibilização dos índices de conteúdo local contribuiriam para o aumento dos investimentos e do FR.

225. Para o IBP a ANP deve garantir aos produtores a prerrogativa de solicitarem extensão de suas licenças a qualquer momento, desde que tecnicamente justificada. Para os novos entrantes, o IBP considera que a frequência e regularidade de leilões, a ampliação dos tamanhos dos blocos exploratórios e a delimitação dos limites do campo para que esse coincida com os blocos, permitiriam que o operador pudesse continuamente explorar a área adquirida. Adicionalmente, o IBP defende que não se exija dos operadores a constituição de garantias dos investimentos em descomissionamento de instalações e abandono de poços e que a CVM estabeleça regras claras de certificação de reservas.

226. Aliado a isso, a ANP elaborou estudo ainda em 2017 que demonstra serem extremos tanto a sensibilidade do FR (1% de aumento do fator de recuperação) quanto a magnitude o impacto da indução ao aumento do FR sobre as receitas governamentais (US\$ 11 bilhões gerados em royalties, que representa apenas cerca de 5% a 10% da receita total da Operadora) (<https://www.nsctotal.com.br/noticias/anp-vai-acelerar-medida-que-reduz-royalty-para-estimular->

[aporte-em-campo-maduro](#), acessado em 12/4/2022):

Cada 1% de aumento do fator de recuperação das reservas brasileiras de petróleo vai demandar US\$ 18 bilhões em investimento e US\$ 11 bilhões gerados em royalties, disse. O fator de recuperação é a quantidade de petróleo que pode ser de fato extraída dos campos em produção no País. Hoje a média de recuperação de óleo equivalente nas bacias brasileiras é de 21% e na Bacia de Campos chega a 24%. Em países como a Noruega esse percentual é de 55%.

227. Pelo levantamento de informações ficou evidente para a Equipe de Auditoria que há tecnologia e conhecimento no mercado para aumento do FR e que seria importante em futuras fiscalizações que eventualmente venham a ser realizadas pela AudPetróleo avaliar a efetividade das diretrizes governamentais de priorização das ações relacionadas à promoção da continuidade da produção de Petróleo por meio da revitalização, seja pela Petroleira dona do direito exploratório original ou pela cessão deste direito para empresas menores.

228. Também entende-se ser importante verificar se as medidas de incentivo contidas na Resolução CNPE, tal como a redução de royalties, limitada a 5% sobre a produção incremental, advinda dos novos investimentos compromissados no âmbito dos pedidos de prorrogação contratual estão de fato sendo efetivas.

229. Ante a todo o exposto e partindo do entendimento que compete à União, representada pela ANP, zelar pelo aumento do fator de recuperação, fomentando ações com esse objetivo, aliada a clara a necessidade da priorização do tema por essa agência, entende-se ser importante que a Unidade Técnica avalie a conveniência e oportunidade de se aprofundar o tema dos incentivos ao aumento do FR em fiscalizações futuras com o intuito de: i) verificar se o atual Mapa Estratégico da ANP identifica claramente como ação estratégica e prioritária a maximização da recuperação dos campos de petróleo e gás, tornando cristalino o foco da Agência na promoção dessas ações; ii) como a Agência promove ações para a maximização do fator de recuperação; e iii) ponderar se seria viável recomendar à ANP que passe a utilizar o FR como mais uma variável de avaliação das propostas nos leilões de blocos petrolíferos, como é hoje feito com o Conteúdo Local, além da já mencionada necessidade de se avaliar a efetividade dos incentivos fiscais estatuídos na Resolução do CNPE em relação aos pedidos de prorrogação contratual.

III. Potencial sustentável

230. Nesta seção serão apresentados os critérios necessários para um descomissionamento sustentável, chamado de descomissionamento verde. Bem como a aderência dos projetos de descomissionamento aos ODS da ONU.

III.1. Descomissionamento Verde

231. A sustentabilidade é um conceito que se refere à capacidade de um sistema de se manter ao longo do tempo sem esgotar os recursos necessários para a sua existência e sem comprometer o bem-estar das gerações futuras. Este conceito é frequentemente aplicado em contextos ambientais, sociais e econômicos, e implica em uma abordagem equilibrada que considera tanto as necessidades presentes quanto as futuras.

232. O conceito de sustentabilidade pode ser aplicado ao descomissionamento de instalações de petróleo e gás de várias maneiras. Primeiramente, o descomissionamento deve ser planejado e executado de uma maneira que minimize o impacto ambiental. Isso pode envolver a remoção segura de equipamentos e infraestruturas, a recuperação de áreas afetadas pela exploração de petróleo e gás, e a gestão adequada de resíduos e substâncias perigosas.

233. Durante uma apresentação da Petrobras, a Equipe de Auditoria foi informada de que a Companhia está passando por um processo de resignificação, buscando deixar um legado positivo no que diz respeito ao descomissionamento. A ideia é converter o alto custo financeiro associado ao descomissionamento em ações de alto valor agregado em sustentabilidade. Entre essas ações, estão a minimização de resíduos, a promoção da economia circular, a prevenção de impactos negativos na biodiversidade e a redução da pegada de carbono. Além disso, a empresa se compromete

a realizar operações seguras, com o objetivo de proteger a vida e o bem-estar dos trabalhadores e das comunidades afetadas. Por fim, a Petrobras se compromete a agir com transparência, cumprir as normas e regulamentos (compliance) e fortalecer o engajamento com os diversos públicos de interesse.

234. Nesse cenário, a análise multicritério destaca-se como ferramenta valiosa para incorporar aspectos de sustentabilidade em decisões complexas, como aquelas envolvidas no descomissionamento de instalações de petróleo e gás. Esta abordagem multicritério permite a ordenação de alternativas com base em uma variedade de critérios, incluindo sociais, ambientais, de segurança, técnicos e econômicos. No critério social são analisados aspectos como a restrição a atividades pesqueiras, a empregabilidade (tanto a geração quanto a manutenção de empregos), as emissões de gases de efeito estufa (que contribuem para as mudanças climáticas), o consumo de água e metais, entre outros. Além disso, a análise multicritério também envolve a escuta de partes interessadas por meio de workshops, de modo que uma ampla gama de perspectivas seja considerada.

235. Nota-se que a ambição da Petrobras é ser uma referência mundial em atividade de descomissionamento. Isso significa que a companhia não apenas se esforça para cumprir as regulamentações e padrões existentes, mas também busca ir além, estabelecendo novos padrões de excelência em descomissionamento. Nesse sentido a companhia aprovou em 2023 um padrão com diretrizes para destinação de embarcações com o objetivo de orientar a companhia quanto à destinação sustentável de embarcações próprias ao final de seu ciclo de vida, ampliando o controle sobre a reciclagem das unidades, reforçando as garantias de que a atividade ocorra alinhada às melhores práticas ASG da indústria mundial, com foco na geração de valor, sustentabilidade, segurança e respeito às pessoas e ao meio ambiente.

236. Entre os princípios gerais das diretrizes se destaca o alinhamento com os requisitos da regulamentação da União Europeia (European Union Ship Recycling Resolution 1.257/2013) no caso de estaleiros internacionais e/ou, no caso dos brasileiros, as licenças de operação e a conformidade com a legislação, regras e regulamento de meio ambiente, segurança e a saúde dos trabalhadores aplicáveis, incluindo gerenciamento de subcontratos. Outro ponto de destaque é a reciclagem em estaleiros dotados de soluções tecnológicas, tais como dique seco ou terreno impermeabilizado com sistema de drenagem eficaz, com vistas a garantir a contenção de contaminantes decorrentes da atividade de desmantelamento. A solução em dique seco será melhor abordada mais adiante.

237. No que se refere aos regulamentos internacionais destaca-se o Regulamento UE 1.257/2013 do Parlamento Europeu, que trata da reciclagem de navios. Seu objetivo principal é abordar a reciclagem segura e ambientalmente adequada de navios, minimizando os impactos negativos na saúde humana e no meio ambiente. Um ponto de destaque do regulamento é a criação de uma lista europeia de instalações de reciclagem de navios que atendam a requisitos específicos, isso facilita o controle dos navios destinados à reciclagem.

238. Durante reunião com o Sinaval, a Equipe de Auditoria foi informada sobre a existência de um parecer da Universidade Federal Fluminense (UFF) que atestaria a capacidade dos estaleiros brasileiros de obterem a certificação europeia. Além disso, foi mencionado que seria benéfico ter uma certificação brasileira alinhada com o regulamento europeu. Segundo notícia divulgada pela agência de notícias epbr:

Hoje existem 39 estaleiros certificados pela EU-SRR, nenhum deles nas Américas. Assim, existe uma oportunidade para estaleiros locais se certificarem e atuarem na reciclagem de embarcações nacionais e estrangeiras. No entanto, existem ainda entraves tributários e aduaneiros para que os estaleiros nacionais possam ser competitivos economicamente.

Embarcações estrangeiras a serem desmanteladas no País precisariam, pela legislação atual, ser importadas definitivamente. Além dos custos tributários incidentes na importação – podendo chegar a 50% do valor do bem – a importação de bens usados envolve um procedimento de licenciamento não automático.

239. Pode-se concluir que a Petrobras está ativamente envolvida em iniciativas para promover o descomissionamento sustentável de plataformas no Brasil. Isso é evidenciado pelo leilão de destinação sustentável da plataforma P-32, a licitação para a destinação sustentável da plataforma P-33 e a parceria com o Porto de Açu para ancoragem e serviços preliminares visando o desmantelamento. Essas ações demonstram um compromisso significativo do principal player na indústria de petróleo e gás do Brasil com a sustentabilidade e a responsabilidade ambiental.

III.2. Capacidade de fornecedores brasileiros para o descomissionamento verde

240. Um dos principais desafios para o desmantelamento de plataformas flutuantes é a necessidade de transportar e acomodar estruturas de grandes dimensões nos estaleiros. As plataformas flutuantes são estruturas enormes, com grandes comprimentos e larguras, que exigem um espaço considerável para serem desmontadas de maneira segura e eficiente.

241. O desmantelamento de plataformas flutuantes é uma tarefa complexa que requer infraestrutura especializada e capacidade técnica. Para garantir a contenção de contaminantes decorrentes das atividades de desmantelamento, é necessário um dique seco ou terreno impermeabilizado com um sistema de drenagem eficaz. Essas medidas visam impedir a liberação de contaminantes para o meio ambiente, protegendo a qualidade da água e do solo, e definidas como critérios a serem seguidos pela diretriz de descomissionamento verde.

242. A Figura 19 a seguir ilustra os métodos de desmantelamento de embarcações utilizados no mundo. Destaque para o beaching, método extremamente poluente e não aceito na maior parte do mundo, sendo utilizado principalmente na Índia e Bangladesh.

Figura 19 - Métodos de desmantelamento



Fonte: Sinaval (peça 67, p. 5).

243. Conforme informado pela Petrobras, no Brasil, atualmente, há apenas dois estaleiros que possuem dique seco com a capacidade para receber e atender os requisitos para essa atividade, o Estaleiro Atlântico Sul (EAS) e o Estaleiro Rio Grande (ERG). No caso de plataformas fixas, a companhia não identificou restrições críticas para a destinação das estruturas removidas em estaleiros, bases ou canteiros em portos da costa brasileira.

244. Isso sugere que a infraestrutura e a capacidade técnica existentes são adequadas para lidar com o desmantelamento dessas estruturas utilizando-se da técnica de dique seco, mas de forma limitada haja vista o reduzido número de estaleiros.

III.3. Adesão dos PDI aos ODS da ONU

245. O descomissionamento de instalações de petróleo e gás, quando realizado de maneira responsável e sustentável, pode estar em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), que seria um fator preponderante e decisivo no destino de embarcações para desmantelamento.

246. *Ou seja, ao garantir essa aderência, obtendo uma espécie de selo de qualidade, tanto os estaleiros brasileiros poderiam se credenciar para receber estruturas e embarcações de outras partes do mundo, como um polo ou hub de descomissionamento como a Petrobras seria vista como uma empresa de fato comprometido com a sustentabilidade em suas diversas vertentes.*

247. *A Resolução 817/2020 da ANP estabelece que as empresas contratadas para o descomissionamento devem dispor de um sistema de gestão de responsabilidade social e sustentabilidade que esteja em conformidade com as melhores práticas da indústria do petróleo. De acordo com o art. 5º, parágrafo único, essas práticas devem observar o que está disposto no contrato e, quando pertinente, seguir as diretrizes para alcançar os dezessete ODS da ONU.*

248. *Isso significa que de acordo com a norma da ANP as empresas envolvidas no descomissionamento devem se esforçar para minimizar o impacto ambiental, promover a equidade social e contribuir para o desenvolvimento econômico sustentável, em linha com os objetivos globais estabelecidos pela ONU.*

249. *Para avaliar em que medida os processos de descomissionamento da Petrobras, especialmente o chamado descomissionamento verde, estão alinhados com os ODS, foi solicitado à Petrobras que estabelecesse uma correlação entre seus processos e um conjunto selecionado de ODS que inclui: ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis), ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e ODS 14 (Vida na Água).*

250.A Tabela 3 adiante, apresentada pela Petrobras, sumariza as informações.

Tabela 3 - Aderência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

ODS 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação	Justificativas
9.2 Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no setor de emprego e no PIB, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países menos desenvolvidos	As Diretrizes para a destinação de embarcações estabelecem que os estaleiros nacionais deverão ser licenciados pelo órgão ambiental competente e comprovar a conformidade com a legislação ambiental e de segurança e dispor de soluções tecnológicas que garantam a contenção de contaminantes, implementem ações de minimização de resíduos, prevenção de impactos a biodiversidade e o reaproveitamento de materiais e equipamentos.
9.5 Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento	Foi estabelecida uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) para desenvolvimento de metodologia de análise multicritério que pode ser utilizada para apoiar a tomada de decisão quanto à definição da alternativa de descomissionamento de sistemas submarinos.
ODS 12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis	Justificativas

ODS 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação	Justificativas
12.4 Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente	As Diretrizes para a destinação de embarcações estabelecem que os estaleiros nacionais deverão ser licenciados pelo órgão ambiental competente e comprovar a conformidade com a legislação ambiental e de segurança e dispor de soluções tecnológicas que garantam a contenção de contaminantes, implementem ações de minimização de resíduos, prevenção de impactos a biodiversidade e o reaproveitamento de materiais e equipamentos.
12.5 Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso	A adoção da nova política gera inúmeras oportunidades para novos investimentos e para o desenvolvimento da economia circular com efeito multiplicador para a economia e o país, na medida em que permite a ressignificação das estruturas envolvidas, ampliando de forma expressiva os benefícios socioeconômicos associados a essa fase final do ciclo produtivo do segmento de óleo e gás.
ODS 14 - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável	Justificativas
14.1 Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes	A Petrobras vem adotando novas tecnologias têm sido adotadas na execução dos projetos de descomissionamento visando promover operações cada vez mais seguras, eficientes e sustentáveis, tais como o corte emerso de risers, ações de otimizações de intervenções em poços, utilização de materiais mais eficientes para o tamponamento definitivo dos poços e o emprego de solução que permite a utilização de sondas de posicionamento dinâmico em profundidades mais rasas, evitando o uso de sondas ancoradas que geram mais impactos ao leito marinho.
14.2 Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos	No descomissionamento de plataformas flutuantes são adotadas medidas de mitigação, como a definição de rota de navegação que considere os riscos socioambientais associados a esta etapa, tais como aqueles relacionados a bioinvasão.

Fonte: Petrobras em resposta ao Ofício 01-213/2023 (peça 69).

251. A partir da análise dos dados consolidados na tabela anterior é possível afirmar que de fato há indícios de que o processo de descomissionamento verde da Petrobras está alinhado a alguns relevantes ODS da ONU, o que pode se tornar um atrativo para que o Brasil se torne um polo para essa atividade, haja vista que cada vez mais o mundo e, especialmente, os investidores estão olhando para empresas e nações em desenvolvimento que sejam social, ambiental e economicamente sustentáveis.



252. Tendo em conta que o presente levantamento não visa aprofundar nas análises de modo a validar ou não a aderência, mas levantar oportunidades para o Brasil e oportunidades de atuação do TCU, a Equipe de Auditoria entende ser relevante para futuras ações de controle aprofundar nesse ponto de modo a dar mais visibilidade e incentivar a criação de políticas públicas com foco nesse novo ramo de atividade.

IV. *Infraestrutura e capacidade da cadeia de fornecedores*

253. Nesta seção serão apresentadas informações sobre a infraestrutura brasileira em especial sobre a especialização, capacidade e experiência dos estaleiros em lidar com projetos de larga escala.

IV.1. *A cadeia de fornecedores no Brasil*

254. O descomissionamento de instalações de petróleo e gás é um processo complexo que envolve a desativação segura de instalações de produção de petróleo e gás no final de sua vida útil operacional. No Brasil, este é um mercado emergente, com muitas oportunidades para empresas locais e internacionais.

255. A cadeia de fornecedores para o mercado de descomissionamento de instalações de petróleo e gás no Brasil é composta por uma variedade de empresas e organizações que fornecem produtos e serviços necessários para o processo de descomissionamento. Isso inclui empresas de engenharia e construção, empresas de serviços de petróleo e gás, empresas de logística e transporte, e empresas de reciclagem e gestão de resíduos, entre outras.

256. Para obter uma compreensão mais aprofundada da consolidação da cadeia de fornecedores no Brasil, solicitou-se à Petrobras que fornecesse informações sobre a perspectiva da empresa em relação à infraestrutura brasileira.

257. Foram apresentadas à Equipe as vantagens competitivas do país, a visão da Petrobras sobre a preparação da cadeia de fornecedores e as suas crenças sobre como o mercado doméstico pode ser estimulado.

258. Na visão da companhia, o Brasil apresenta uma série de vantagens competitivas que o posicionam de maneira favorável no mercado de descomissionamento de instalações de petróleo e gás.

259. Primeiramente, o país possui uma demanda firme, diversa e perene por serviços associados ao descomissionamento, criando um mercado estável para as empresas que operam nesta área. A grande siderurgia nacional, com seu apetite e capacidade de absorção da oferta, também é uma vantagem. O Brasil também se beneficia de uma grande quantidade de infraestrutura instalada que pode ser adaptada para o descomissionamento.

260. A proximidade geográfica dos sistemas a serem descomissionados reduz os custos de transporte e logística e a sinergia com a indústria naval permite a atuação dos estaleiros e fornecedores nos vales de demanda (momentos em que o mercado está em baixa com poucos contratos de construção).

261. A preparação da cadeia de fornecedores apresenta tanto desafios quanto oportunidades.

262. Por um lado, há uma baixa disponibilidade de sondas para a realização de serviços de poços e uma competição intensa por fornecedores e equipamentos, como Pipe Laying Support Vessel, Heavy Lift Vessel e Remotely Operated Vehicles, necessários para as atividades de remoção de plataformas e sistemas submarinos. Além disso, a capacitação e a expertise da mão de obra e dos estaleiros nacionais para atividades de desmantelamento e reciclagem sustentável de unidades flutuantes ainda são limitadas, assim como a qualidade de gestão de Saúde, Meio Ambiente e Segurança (SMS) na cadeia de gerenciamento de resíduos, especialmente na reciclagem de dutos flexíveis.

263. Por outro lado, segundo a Petrobras o Brasil possui um amplo parque instalado de estaleiros que pode ser adaptado e ajustado para absorver as demandas de desmonte e reciclagem de plataformas, com recursos como dique seco, solo impermeável com sistema de contenção, rampa e

outros. Além disso, as bases portuárias atuais são capazes de atender à demanda associada aos sistemas submarinos. Portanto, embora existam desafios a serem superados, também existem recursos e capacidades significativas que podem ser aproveitados para fortalecer a cadeia de fornecedores.

264. Por fim, para fomentar o mercado doméstico de descomissionamento, existem várias estratégias que podem ser adotadas na visão da Petrobras.

265. Primeiramente, a implementação de políticas públicas que incentivem empresas a executar atividades de descomissionamento pode gerar interesse dos fornecedores, como estaleiros, em investir em capacitação e adequações para a realização dos serviços de desmantelamento.

266. Em segundo, o desenvolvimento de programas de capacitação técnica da mão de obra também é fundamental para fortalecer a indústria nacional.

267. Em terceiro, a viabilização da disposição final de material com NORM no país e a clareza regulatória quanto aos requisitos exigidos para a realização de atividades de reciclagem no país, inclusive tributários e fiscais, também são apontados pela Companhia como aspectos cruciais para o fomento do mercado doméstico.

268. Visando levantar informações que pudessem corroborar se de fato o Brasil poderia se tornar um polo (hub) para desmantelamento de plataformas, conforme alegado pela Petrobras como umas das oportunidades e devido à aderência do descomissionamento verde aos ODS da ONU tratado no item anterior, perquiriu-se agentes que atuam diretamente no mercado.

269. Embora a perspectiva de uma operadora sobre a cadeia de fornecedores seja extremamente importante, a equipe também se esforçou para avaliar a situação a partir da perspectiva dos fornecedores de serviços de petróleo e gás e dos estaleiros. Para alcançar esse objetivo, um questionário foi enviado ao Sinaval, que representa os estaleiros, e à Abespetro (Associação Brasileira das Empresas de Bens e Serviços de Petróleo), que representa os fornecedores de serviços. Ainda, foram realizadas reuniões telepresenciais com esses dois agentes para consolidar ainda mais as informações fornecidas.

270. Inicialmente, a viabilização da disposição final de material com NORM no país e a clareza regulatória quanto aos requisitos exigidos para a realização de atividades de reciclagem no país, inclusive tributários e fiscais. No entanto, podem existir limitações logísticas para a utilização de alguns equipamentos específicos. Por exemplo, existem poucos equipamentos para içamento de cargas muito pesadas e, para utilizá-los, é necessário aguardar uma janela de disponibilidade.

271. Conforme informações prestadas por representantes da cadeia de fornecimento do setor (Abespetro e Sinaval), dentre as opções (revitalizar, desinvestir ou descomissionar) a que gera menor valor (emprego e renda), não apenas para as petroleiras, é o descomissionamento, ou seja, na visão desses agentes a maior geração de valor está em continuar a produção de petróleo revitalizando os campos com novos poços, modernizando e substituindo plataformas e equipamentos.

272. Apresentaram dados que indicam que a a viabilização da disposição final de material com NORM no país e a clareza regulatória quanto aos requisitos exigidos para a realização de atividades de reciclagem no país, inclusive tributários e fiscais (peça 67, p.2).

273. Embora o volume de recursos previstos para o descomissionamento nos próximos anos seja expressivo (cerca de R\$ 50 bilhões), os serviços são pulverizados em centenas de contratos diferentes. Esses contratos vão de barcos de apoio, barcos rebocadores, barcos guindastes para içamento de tubos do leito submarino, arrasamento e tamponamento de poços, recuperação ambiental, desmantelamento de plataformas nos estaleiros, dentre centenas de outros.

274. A Figura 20 adiante apresenta uma relação de atividades e, conseqüentemente, contratos a serem firmados para o descomissionamento de instalações petrolíferas.

Figura 20 - Demandas para o descomissionamento



Fonte: Petrobras em apresentação na fase de pré-planejamento.

275. Assim, apesar de o volume total de recursos a serem dispendidos seja elevado, o desmantelamento de plataformas nos estaleiros representa uma parcela muito pequena (item EPRD de Plataformas no quadrante Plataforma no canto superior esquerdo da figura).

276. Segundo os mesmos agentes ouvidos, um estaleiro de grande porte que possa executar desmantelamento em dique seco não se mantém operando apenas com o desmantelamento, ainda que fossem três plataformas simultâneas – o que logisticamente não são capazes. Porém, defenderam que tais serviços são importantes quando em momentos de baixa no mercado, isto é, quando os estaleiros não possuem contratos de construção.

277. Segundo o Sinaval, (peça 67):

No contexto da indústria naval brasileira, a construção de navios e plataformas continua a ser o pilar fundamental para impulsionar o crescimento econômico e tecnológico do país. Embora o desmantelamento possa desempenhar um papel complementar importante, não é o salvador de nossa indústria. É vital reconhecer que a prioridade deve permanecer na construção naval. (peça 67, p.2)

278. Entretanto, na opinião dos agentes ouvidos, caso sejam aceitos outros meios para execução dos serviços que não o dique seco, os quais estão em estudo juntamente com a Petrobras, e que a legislação brasileira avance na questão da aceitação de importação de plataformas no que tange a contaminantes, seria sim viável e importante para o Brasil se tornar um polo de descomissionamento.

279. Há, inclusive, estaleiro se adaptando para tais atividades a exemplo do Porto do Aço (<https://portalbenews.com.br/porto-do-acu-se-torna-o-primeiro-do-brasil-a-descomissionar-plataformas/#:~:text=Porto%20do%20A%C3%A7u%20se%20torna%20o%20primeiro%20do%20Brasil%20a%20descomissionar%20plataformas,-5%20de%20mar%C3%A7o&text=Ap%C3%B3s%20fechar%20contrato%20com%20a,descomissionamento%20de%20plataformas%20do%20Brasil,> acesso em 12/4/2024).

280. Por fim, um painel de estaleiros, disponível na página do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), merece destaque. Este painel apresenta um mapa detalhado dos estaleiros brasileiros, além de fornecer informações abrangentes sobre cada um deles. Inclui dados sobre o escopo de serviços oferecidos pelos estaleiros, a localização, a capacidade e a situação atual dos estaleiros.

Figura 21 – Mapa de estaleiros do Brasil



Fonte: <https://www.ibp.org.br/mapa-de-estaleiros-do-brasil/>

IV.2. Desafios para o desenvolvimento do setor

281. De acordo com a visão da Abespetro, os principais aspectos que necessitam de melhorias estão relacionados à regulamentação e à gestão de material NORM e ao Repetro, que não foi elaborado levando em consideração o atual desafio do descomissionamento.

282. Como já mencionado, a ausência de uma regulamentação clara sobre a gestão de materiais NORM resulta em incertezas para os prestadores de serviços sobre como lidar com esse material, caso seja encontrado, além de deixar indefinidas questões de responsabilidade.

283. No que diz respeito ao Repetro, que é o regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados à exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, não existem orientações estabelecidas para embarcações que foram desmanteladas no país. Além disso, conforme o entendimento atual, o desmantelamento no Brasil implica um custo tributário significativo para os bens sob o regime do Repetro.

284. Em relação à perspectiva do Sinaval sobre a capacidade dessas instalações de lidar com as demandas provenientes do descomissionamento de instalações de petróleo e gás, foi informado que quando se trata de expertise, todos os estaleiros estão capacitados para lidar com o desmantelamento, pois são especializados em atividades de construção, que são altamente complexas e exigem rigorosas medidas de QSMS (Qualidade, Saúde, Meio Ambiente e Segurança).

285. Ainda sob o aspecto operacional e regulatório atuais, foi informado que os estaleiros estão prontos para atender às futuras demandas. No entanto, há potencial para investimentos em infraestrutura, dependendo da normatização das atividades para que os investimentos sejam realizados, especialmente em relação às normas e regulamentos específicos, como as de material NORM e Coral-sol.

286. Sob o ponto de vista econômico, esse mercado ainda não se mostra atrativo comercialmente, pois gera poucos empregos e agrega pouco valor ao país quando comparado com as atividades de construção naval. Apesar disso, o desmantelamento deve ser visto como uma excelente oportunidade para mitigar as flutuações entre os picos e vales da construção naval.

287. Por fim, na linha do que a Equipe de Auditoria já observou, foi comentado que: i) o desmantelamento, que envolve a desmontagem dos ativos de produção (plataformas principalmente) em estaleiros, é apenas uma parte das atividades de descomissionamento não sendo o desmantelamento uma atividade obrigatória (há diversas alternativas de destinação); e ii) o descomissionamento como um todo, por outro lado, abrange uma variedade de serviços e representa

uma parcela significativa dos investimentos previstos.

288. Outro ponto importante a se destacar é que, conforme notícia publicada pelo Sinaval, o Projeto de Lei 1.584/2021, que regulamenta a reciclagem de embarcações e estabelece as diretrizes para a gestão e o gerenciamento dessa atividade, está atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. O projeto prevê regras detalhadas para estaleiros de reciclagem, armadores, Marinha e órgãos ambientais, e se aplica a todas as embarcações em águas jurisdicionais brasileiras, incluindo plataformas flutuantes ou fixas de petróleo. A aprovação dessa lei marcaria um importante avanço nos aspectos legais relacionados à reciclagem de embarcações.

289. Segundo o Sinaval, os estaleiros brasileiros embora tenham capacidade e conhecimento técnico, ainda não dispõem de certificações europeias, mas o mercado do nosso continente e parte da costa africana poderia ser um nicho de interesse:

Um exemplo ilustrativo é o caso da Shell, que inicialmente optou por realizar o desmantelamento da FPSO Fluminense no Brasil em razão do custo do frete, mesmo diante do pagamento de multa, em vez de realizar o processo na Europa. No entanto, no desfecho da situação, devido a questões jurídicas e ambientais, a decisão foi revertida em favor de um estaleiro europeu. Isso ocorreu principalmente porque os estaleiros brasileiros não possuíam certificação compatível com a legislação europeia.

Um aspecto a ser considerado é o mercado em nosso entorno estratégico, como a América do Sul e a costa africana. (peça 67, p.3)

290. A conclusão é que há possibilidade de o Brasil se tornar um hub para o descomissionamento sustentável de plataformas estrangeiras.

291. Embora verificado que o descomissionamento verde esteja alinhado aos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU e existam estaleiros que estejam se adaptando aos critérios internacionais de sustentabilidade, a equipe verificou possíveis fragilidades.

292. A primeira delas é com relação à competição por serviços. Países localizados nas extremidades das rotas mercantes já possuem atividades de reciclagem estabelecidas. A segunda fragilidade identificada se refere ao alto custo de frete para trazer navios e plataformas para o Brasil, os quais normalmente precisam ser rebocados. Outra fragilidade se refere aos resíduos. O Brasil é signatário da Convenção de Basileia, havendo restrições para importação de plataformas para descomissionamento com resíduos, em especial os radioativos.

293. Assim, embora haja muitas oportunidades decorrentes de uma demanda robusta, firme, diversa e perene, aliada ao fato de o Brasil ter muitas vantagens competitivas que o coloca em uma posição favorável para o desenvolvimento, existem lacunas importante a serem preenchidas e desafios a serem superados em especial regulatórios e de certificação.

V. Estratégias e alternativas

294. Por fim, nesta seção será abordado o processo de escolha das soluções para o descomissionamento, apresentando a metodologia atualmente aplicada e alternativas.

V.1. Metodologia MCDA (multicritério)

295. Após a decisão de se realizar o descomissionamento de instalações, é realizada a avaliação e a definição das alternativas. Conforme a Resolução ANP 817/2020, as propostas apresentadas para o descomissionamento de instalações devem ser claras e devidamente fundamentadas, considerando a comparação de alternativas de descomissionamento, cujas análises devem adotar, no mínimo, os critérios técnico, ambiental, social, de segurança e econômico.

296. Neste contexto foi desenvolvida pela Petrobras em parceria com a COPPE/UFRJ uma Metodologia Multicritério de Avaliação de Descomissionamento, utilizando-se dos conceitos de Multiple-Criteria Decision Analysis (MCDA). A metodologia apresenta as soluções de forma ordenada e ponderada, dando melhor suporte para a tomada de decisão. Para esta ordenação são utilizados diversos critérios e pesos.

297. Internamente, a Petrobras realiza a análise de alternativas na Fase Conceitual (Fase I) da etapa de planejamento, conforme disposto na Sistemática de Descomissionamento de

Sistema de Produção de E&P. Vale destacar que existe um termo de cooperação vigente entre a Petrobras e a COPPE/UFRJ como o objetivo de incluir recursos de inteligência artificial na metodologia.

298. De forma mais detalhada, pode-se dizer que a metodologia emprega uma abordagem integrada para analisar as soluções existentes para cada sistema - poços, submarino e instalações de superfície - em cenários específicos. Essa análise resulta em um ordenamento das soluções, levando em consideração o desempenho médio em diferentes cenários. Esses cenários são construídos utilizando o método de processo estruturado SIMO (Sistema Interativo para Métodos de Otimização), com o objetivo de testar a robustez do modelo e avaliar a sensibilidade dos resultados à variação na importância relativa dos critérios.

299. O método SIMO é um processo estruturado que utiliza cenários para representar situações específicas e definir critérios de pesos. Cada cenário é meticulosamente construído para refletir uma circunstância particular. Por exemplo, um cenário pode considerar todos os pesos como iguais, sugerindo uma distribuição uniforme de importância entre os fatores em análise. Em contrapartida, outro cenário pode considerar um caso hipotético de descomissionamento, onde os pesos são ajustados para refletir as prioridades dessa situação específica.

300. O método SIMO oferece uma abordagem flexível e inclusiva para a tomada de decisões estratégicas, considerando diversos cenários e a forma como diferentes agentes envolvidos no descomissionamento avaliam e pesam os critérios em cada cenário.

301. A definição dos pesos em cada cenário é realizada por um grupo diversificado de stakeholders, que inclui especialistas de empresas de serviços de óleo e gás, órgãos governamentais, organizações não governamentais, empresas de inteligência de mercado, empresas de engenharia ambiental, estaleiros, empresas de tecnologia social e universidades. Essa abordagem garante que várias perspectivas sejam consideradas e que o resultado seja um reflexo equilibrado das necessidades e interesses do grupo.

302. Deve-se enfatizar que, embora os pesos dos critérios das análises sejam avaliados de acordo com o julgamento do proponente, eles estão sujeitos à aprovação da autoridade competente.

Tabela 4 - Critérios utilizados na metodologia comparativa de alternativas

ritério	C	Subcritérios	Definição
Técnico		2: complexidade da operação e risco tecnológico.	Caracteriza a viabilidade de execução das atividades e operações inerentes às alternativas de descomissionamento, a partir da avaliação da complexidade das operações e de risco tecnológico de sua execução.
Ambiental		5: bentos de substrato consolidado, bentos de substrato não consolidado, nécton demersal, nécton pelágico e plâncton.	Caracteriza os impactos ambientais, em níveis de organismos, comunidades biológicas e ecossistemas, ocasionados por pressões sobre o ambiente marinho, desencadeadas de atividades e operações de descomissionamento.
Social		6: restrição a atividades pesqueiras, restrição a atividades turísticas, logística e infraestrutura, contexto externo e empregabilidade (offshore e onshore)	Caracteriza os impactos sociais positivos ou negativos, sobre as partes interessadas pelas operações de descomissionamento (vizinhança, pescadores, empregados etc.).
Segurança		5: exposição a materiais tóxicos, exposição a NORM, exposição a condições hiperbáricas, acidentes fatais e impactos a outros usuários do mar.	Caracteriza a determinação dos riscos associados às atividades de descomissionamento e seus impactos para a saúde e segurança dos trabalhadores envolvidos, bem como de terceiros, como outros usuários da área implicada no descomissionamento.
Econômico		1: custo do descomissionamento	Caracteriza a estimativa dos custos de realização das atividades de descomissionamento com base em

ritério	C	Subcritérios	Definição
			informações como tipo de embarcação, horas de navegação, duração das operações e outros.
Resíduos	18:	categorias típicas utilizadas em análise do ciclo de vida, como, mudança climática, toxicidade humana, ecotoxicidade marinha, uso da terra, depleção fóssil, entre outros.	Caracteriza a identificação, quantificação e comparação dos potenciais impactos ambientais das opções de destinação final dos resíduos sólidos e disposição final dos rejeitos provenientes das estruturas marinhas descomissionadas, e emissões associados às alternativas de descomissionamento, com base na metodologia de análise de ciclo de vida. Inclui impactos onshore.

Fonte: Petrobras em resposta ao Ofício 01-213/2023 (peça 70).

303. É possível concluir, em função da completude e profundidade da Metodologia Multicritério de Avaliação de Descomissionamento, que tal metodologia seja considerada o “padrão-ouro” do descomissionamento. Entretanto, é de se esperar que seja uma solução de alto custo financeiro e que em muitos casos não seja viável por diversos fatores.

V.2. Alternativas de descomissionamento

304. Neste segmento do relatório, serão explorados alguns aspectos cruciais nas alternativas de descomissionamento que não utilizam ou não podem utilizar o “padrão-ouro” da MCDA.

305. Estas alternativas são de grande importância, pois oferecem diferentes abordagens para o descomissionamento, cada uma com suas próprias implicações operacionais, ambientais e financeiras.

306. As três principais alternativas que serão discutidas incluem a permanência total ou parcial do sistema submarino in situ, o acostamento temporário de plataformas flutuantes e a exportação para desmantelamento em outros países.

307. Cada uma dessas alternativas apresenta seus próprios desafios e oportunidades, e é essencial que os dispositivos legais sejam aprimorados para permitir sua operacionalização eficaz.

308. Ao explorar essas alternativas, este relatório visa fornecer uma análise ainda que superficial que possa informar decisões futuras e contribuir para o desenvolvimento de políticas e práticas de descomissionamento mais eficazes e sustentáveis.

309. Em termos operacionais, depois de limpar todas as instalações de produção e exploração, cada sistema que será desativado (poços, submarinos e instalações de superfície) pode ser separado, oferecendo soluções independentes. Dentre essas soluções, a opção selecionada para o sistema submarino é a mais controversa. Como mencionado no tópico anterior, o caso base adotado é a completa retirada de todo o sistema submarino, porém em alguns projetos a melhor solução seja o recolhimento parcial ou nem isso, mantendo-se tubulações e equipamentos in situ, isto é, no leito submarino.

310. Ainda não existe um posicionamento definitivo sobre a solução que poderia gerar menor impacto ambiental, a retirada ou permanência in situ de parte do sistema submarino. Conforme apresentado pela Petrobras, alguns estudos apontam ser mais vantajoso do ponto de vista ambiental manter parte da estrutura no leito submarino, a Companhia também sugeriu que seria benéfico seguir o projeto em relação aos outros sistemas independentes e deixar para que a solução sobre o leito submarino seja realizada quando o tema estiver mais amadurecido.

311. Sob o aspecto regulatório, a Resolução ANP 817/2020 permite a permanência definitiva in situ em caráter de exceção, desde que atenda aos normativos aplicáveis e seja devidamente justificada.

312. É importante ressaltar que o Brasil, como signatário das convenções da Organização Marítima Internacional (OMI), adota a remoção total das instalações como padrão, sendo possível a flexibilização, quando devidamente autorizada e justificada (por exemplo, em caso de risco iminente).



313. Qualquer alternativa que se desvie deste padrão deve ser comparada a ele e justificada tecnicamente e é a partir desse princípio de remoção total que atuam os reguladores brasileiros.

314. A contratação de serviço de acostamento temporário e facilidades para atender a unidades flutuantes em descomissionamento é uma estratégia que visa mitigar riscos ambientais, operacionais e ocupacionais, além de permitir a redução de custos para a operadora, esta prática não é inédita e é adotada por outras operadoras. Sob aspectos econômicos, os custos de manutenção para uma unidade de plataforma flutuante offshore é de três a quatro vezes maior que os custos relacionados ao acostamento temporário. Portanto, a contratação de acostamento temporário é economicamente vantajosa.

315. Além da perspectiva econômica, a contratação de acostamento temporário traz outros benefícios, como a redução do risco de acidentes/incidentes, a eliminação da exposição dos trabalhadores aos riscos do trabalho embarcado, a redução de insumos e logística de operação, a possibilidade de realizar o condicionamento da plataforma em condições controladas, a redução dos requisitos de certificação, a redução de emissões de gases de efeito estufa e o aumento da capacidade de execução de serviços de preparação para o descomissionamento.

316. A contratação de acostamento temporário também permite o gerenciamento de bioincrustação de espécies invasoras, como o coral sol, que pode estar presente nos cascos das unidades. No contexto atual, ainda há muitas incertezas em torno das medidas de gerenciamento de bioincrustação que serão determinadas pelo órgão ambiental para autorizar a navegação das plataformas flutuantes para as instalações onde ocorrerá o desmonte e a reciclagem.

317. Ainda, esta prática aumenta a competitividade nos processos de contratação dos estaleiros para o desmantelamento e a reciclagem. O número de estaleiros capazes de executar o desmantelamento sustentável de embarcações do porte das plataformas flutuantes é restrito, especialmente no Brasil, além deles terem outras demandas da indústria naval (como a construção de navios). Portanto, a possibilidade de retirar a unidade da locação offshore e mantê-la acostada em espera permite um maior sincronismo e equilíbrio entre a demanda e a oferta por instalações de reciclagem.

318. A medida também é benéfica em eventuais cenários de exportação da unidade para reciclagem em estaleiros no exterior, dadas as incertezas nos prazos e procedimentos para obtenção da aprovação da Convenção da Basiléia.

319. Por todo o exposto até aqui, percebe-se que o descomissionamento de instalações de petróleo e gás é um processo complexo que envolve uma série de considerações operacionais e, principalmente, financeiras.

320. Do ponto de vista operacional, a decisão de desmantelar uma plataforma no exterior implica na necessidade de um novo processo para o gerenciamento do projeto. Este processo envolve a geração de uma série de documentos, incluindo o formulário de notificação de movimento transfronteiriço de resíduos, contrato com o estaleiro, plano de reboque com os países de trânsito, plano de reciclagem do estaleiro, plano de reciclagem da plataforma, aprovação do Ibama, consulta aos países de trânsito, e aprovação do órgão ambiental do país importador (destino).

321. Se a decisão for pelo desmantelamento de plataformas fora do Brasil, a operadora deverá atender à Instrução Normativa Interministerial, INI 2/2016. Esta INI estabelece que o exportador deve seguir as exigências da Convenção da Basileia, uma vez que a plataforma a ser desmantelada é caracterizada como uma embarcação inservível, ou "casco de ex-navio", tendo implicações e restrições para exportação de bens eventualmente contaminados, em especial resíduos radioativos.

322. Em caso de presença de NORM (Naturally Occurring Radioactive Material) cuja remoção seja tecnicamente inviável na locação offshore, os resíduos serão removidos no estaleiro de desmantelamento e a destinação final do NORM será negociada entre a afretada e a Petrobras.

323. Do ponto de vista financeiro, a decisão de dismantelar uma plataforma no exterior também pode ter implicações significativas. Eventuais atrasos com a saída da plataforma podem causar maiores custos operacionais com a plataforma na locação ou acostamento. Além disso, os custos de reboque para o exterior são maiores do que o atracamento na costa brasileira.

324. Em resumo, a decisão de dismantelar uma plataforma de petróleo e gás no exterior envolve diversas considerações operacionais e financeiras e requer o cumprimento de uma série de regulamentos e procedimentos, incluindo a obtenção de várias aprovações e a geração de uma série de documentos. Além disso, pode haver implicações significativas em termos de custos e prazo.

325. Se por um lado as operadoras têm dificuldades de exportar a plataforma para dismantelamento no exterior devido não apenas ao alto custo, mas também em função da necessidade de atendimento da Convenção de Basiléia, a qual exige que as operadoras atestem que a plataforma não está contaminada (no que a Petrobras informou ser impossível atestar). Por outro, a exigência de dique seco para garantir que não haja impactos ambientais restringe o mercado à apenas dois estaleiros capazes de realizar os serviços.

326. Como repisado, não é a finalidade desta fiscalização aprofundar nenhum tema, mas há indícios de que as operadoras estão em uma situação bastante complicada quanto ao melhor local do ponto de vista econômico, isto é, descomissionar no exterior é muito caro e esbarra em limitações de Basiléia e descomissionar no Brasil esbarra em limitações ambientais que exigem dique seco ou algo similar. Portanto, tais questões mostram-se relevantes para um possível aprofundamento em fiscalizações futuras.

VI. Conclusão

327. Trata-se de fiscalização, utilizando com instrumento o levantamento, com o objetivo de conhecer os riscos e oportunidades associados ao descomissionamento de instalações de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil.

328. O objetivo deste levantamento foi aprofundar o entendimento da AudPetróleo nesta área específica e identificar possíveis objetos e instrumentos futuros de fiscalização. Para alcançar esse objetivo, o levantamento foi estruturado em torno de quatro eixos temáticos principais: i) visão geral e organização interna; ii) potencial sustentável; iii) infraestrutura e capacidade; e iv) estratégias e alternativas.

329. Na construção da visão geral observou-se que o descomissionamento de instalações petrolíferas é um conjunto de atividades associadas à interrupção definitiva da operação das instalações após o término da sua fase produtiva. Esta interrupção envolve o abandono permanente e arrasamento de poços, a remoção de instalações, a destinação ambientalmente adequada de materiais, resíduos e rejeitos e a recuperação da área explorada.

330. Embora tenha experimentado progressos significativos, o descomissionamento é uma atividade que ainda é relativamente nova no Brasil e apresenta várias lacunas regulatórias. Esta situação cria um ambiente de incerteza substancial para o mercado que lida com o processo de descomissionamento no país.

331. Constatou-se que a atividade envolve diversos agentes reguladores e licenciadores, principalmente a ANP, os órgãos ambientais (como por exemplo o Ibama) e a Marinha do Brasil (no caso de estruturas offshore), além de órgãos estaduais e a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) quando constatada existência de NORM. Cada um destes reguladores tem suas competências dentro do processo de descomissionamento e seus próprios normativos internos, porém não existe uma legislação específica, clara e organizada sobre o tema.

332. A previsão de investimento em atividades de descomissionamento no Brasil para os próximos anos é significativa. Segundo a ANP, até 2027, serão investidos R\$ 51,6 bilhões em projetos de descomissionamento. Diante deste cenário e considerando a necessidade de remoção de todas as estruturas submarinas e plataformas, surgem riscos e oportunidades não apenas para as empresas exploradoras, mas também para as prestadoras de serviços e a indústria naval brasileira.

333. Nas décadas de 1970 e 1980, a indústria de Exploração e Produção (E&P) de petróleo offshore experimentou um crescimento significativo. Inicialmente se concentrou na exploração e produção em águas rasas. Paulatinamente com o avanço tecnológico expandiu para águas profundas e ultra profundas. A exploração destes campos chegou à maturidade em anos recentes e com isso surgiram novos desafios, dentre eles como aumentar o fator de recuperação e continuar a exploração, ainda que com a redução da viabilidade econômica. Ainda, como fazer destinação das instalações que chegaram ao fim do seu ciclo de vida.

334. Observou-se que a principal diretriz utilizada na tomada de decisão por desativar, descomissionar ou desinvestir é econômica, embora questões ambientais tenham ganhado relevância em todo o mundo.

335. Dentre os pontos levantados, destaca-se primeiramente o painel de descomissionamento de instalações da ANP, que apresenta uma série de dados importantes como, por exemplo, as demandas de Programas de Descomissionamento de Instalações (PDI) e a previsão de investimentos para os próximos anos.

336. O descomissionamento por si só é um processo complexo e multifacetado que envolve uma série de etapas, desde o planejamento inicial até a execução final. Observou-se que esse processo, já complexo, tende a se agravar no Brasil. O processo é regulado por uma série de leis e regulamentos esparsos, envolvendo uma variedade de partes, incluindo empresas de petróleo e gás, órgãos reguladores, comunidades locais e organizações ambientais com visões e interesses dos mais diversos.

337. Dentre as oportunidades de melhoria está o melhor embasamento e justificativas contidas no Estudo de Justificativas de Descomissionamento (EJD). Ao se analisar um dos EJD da Petrobras, não é possível afirmar que a operadora de fato envidou todos os esforços para tornar o campo economicamente viável, nem que foi suficientemente diligente nas ações de redução dos custos relativos à instalação de produção a ser descomissionada, bem como trabalhou na busca de soluções que poderiam tornar a utilização da instalação viável por mais tempo, por meio do aumento da produção e da consequente otimização da infraestrutura. Ainda, não se sabe se realizou estudos para identificar outras soluções de desenvolvimento para a sua substituição.

338. Outro ponto observado foi que atualmente o descomissionamento é uma obrigação contratual, estabelecida nos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo, gás natural e biocombustíveis celebrados entre a ANP e a operadora. No entanto, em antigos contratos não havia essa obrigação, o que tem gerado controvérsias entre a ANP e a Petrobras nos chamados poços abdicados.

339. Já com relação à organização interna, não obstante o Ibama conte uma Coordenação de Licenciamento Ambiental de Produção de Petróleo e Gás Offshore (COPROD/CGMAC/DILIC) para analisar e emitir o parecer conclusivo sobre os programas (PDI), as demandas de descomissionamento são tratadas de forma conjunta a todas as demais demandas recebidas nos processos de licenciamento.

340. Atualmente somente um analista atende as demandas relacionadas ao descomissionamento de instalações de petróleo e gás e de forma compartilhada com outras demandas de licenciamento recebidas. Tal fato é de extrema gravidade haja vista os impactos econômicos decorrentes da exploração e produção de petróleo, bem como do descomissionamento, dependentes de licenciamento e autorizações ambientais. Conforme dados informados pela Petrobras, há seis PDI em análise aguardando parecer e licença que somam cerca de US\$ 3,8 bilhões.

341. Sob o aspecto normativo, ainda não foi estabelecido um normativo específico do Ibama sobre o tema. Em junho de 2023 a Coordenação de Assuntos Estratégicos da Diretoria de Licenciamento Ambiental (COAES/DILIC) recebeu uma minuta de Orientação Técnica Normativa (OTN) para análise, formatação e enquadramento, mas ainda não houve sua deliberação e aprovação.

342. Segundo informado pela Petrobras, tal normativo é de suma importância haja

vista que atualmente os PDI são apresentados e ajustados em função de pareceres e exigência extraídos de PDI anteriormente aprovados, isto é, em um processo de melhoria constante, porém com ajuste baseado na “tentativa e erro”.

343. Portanto, conclui-se que a falta de pessoal e o potencial atraso no licenciamento mostra-se um ponto de risco passível de aprofundamento pela AudPetróleo.

344. Com relação ao fluxo de aprovação do PDI verificou-se oportunidade de melhoria na atenção que deveria ser dada ao PDI Conceitual.

345. A falta de um regulamento específico, ainda em elaboração pelo Ibama, gera divergências de entendimentos entre o órgão e as operadoras, aumentando o risco de atrasos na análise e aprovação dos programas.

346. Foram apontadas pela ANP e pelo Ibama falhas nos PDI, em desacordo com a Resolução ANP 817/2020: cronograma incompleto e cinco sem estimativa de custos.

347. Ademais, há indícios de que a aprovação do PDI Conceitual não apenas pela ANP, mas também pelo Ibama e Marinha, traria maior celeridade na aprovação do PDI Executivo, o que seria favorável para o operador que teria mais tempo de planejar e realizar as contratações necessárias. Ainda, ganhariam os órgãos reguladores por facilitar a análise dos programas e toda a cadeia de fornecedores por ter maior previsibilidade dos serviços necessários. Outra discussão relevante relacionada ao PDI diz respeito à vantagem do fracionamento de escopo.

348. Outro ponto crucial observado é a ausência de uma regulamentação que defina como será a gestão de resíduos contendo material NORM nos estaleiros responsáveis pelo desmantelamento dessas instalações. Essa lacuna gera incertezas para os estaleiros, representando um risco significativo a ser levado em conta durante o processo de desmantelamento.

349. Observou-se também uma celeuma em relação aos chamados poços abdicados. A diretriz adotada pela Petrobras é que a Companhia não seria responsável pelos poços que não foram objeto de concessão, devido à falta de fundamento jurídico. Foram perfurados aproximadamente três mil poços durante o exercício do monopólio da União e que na Rodada Zero de Licitações não foram objeto de contrato de concessão nem de operação ou intervenção por interesse ou benefício econômico da Petrobras. A estimativa de custo da Petrobras para o descomissionamento desses poços abdicados é da ordem de US\$ 84 milhões.

350. Assim, entende-se que esse seria mais um ponto que poderia ser objeto de controle pela AudPetróleo, caso julgue conveniente e oportuno.

351. No que tange a governança não foram observadas falhas ou riscos não tratados. Quanto às oportunidades de melhoria, vislumbra-se possível ponto de controle em relação aos impactos sobre os custos do descomissionamento quanto a transição para economia de baixo carbono.

352. Em relação ao Fator de Recuperação (FR), observou-se que o Brasil possui uma relativa baixa recuperação do petróleo disponível nos campos em comparação ao resto do mundo. Ainda, que as empresas atuantes no Brasil, em especial a Petrobras, disponham de tecnologias capazes de aumentar o FR.

353. Com relação ao segundo eixo da fiscalização (potencial sustentável) buscou-se avaliar os critérios necessários para um descomissionamento sustentável ou verde. Bem como a aderência dos projetos de descomissionamento aos ODS da ONU.

354. As análises indicaram que a Petrobras está ativamente envolvida em iniciativas para promover o descomissionamento sustentável de plataformas no Brasil. Isso é evidenciado pelo leilão de destinação sustentável da plataforma P-32, a licitação para a destinação sustentável da plataforma P-33 e a parceria com o Porto de Açu para ancoragem e serviços preliminares visando o desmantelamento, demonstrando haver um compromisso significativo do principal player na indústria de petróleo e gás do Brasil com a sustentabilidade e a responsabilidade ambiental.

355. A partir das análises dos dados foi possível afirmar que de fato há indícios de que o processo de descomissionamento verde está alinhado a alguns relevantes ODS da ONU, o que pode se tornar um atrativo para que o Brasil se torne um polo para essa atividade, haja vista que cada

vez mais o mundo e, especialmente, os investidores estão olhando para empresas e nações em desenvolvimento que sejam social, ambiental e economicamente sustentáveis.

356. Tendo em conta que o presente levantamento não visa aprofundar nas análises de modo a validar ou não a aderência, mas levantar temas relevantes para o Brasil e oportunidades de atuação do TCU, a Equipe de Auditoria entende ser o descomissionamento verde interessante para que se avalie a conveniência e oportunidade de realização de futuras ações de controle.

357. Com relação ao terceiro eixo (infraestrutura e capacidade) observou-se que apesar do volume total de recursos a serem dispendidos sejam elevados, o desmantelamento de plataformas nos estaleiros representa uma parcela muito pequena.

358. Segundo os agentes ouvidos, um estaleiro de grande porte que possa executar desmantelamento em dique seco não se mantém operando apenas com o desmantelamento, ainda que fossem três plataformas simultâneas – o que logisticamente não são capazes. Porém, defenderam que tais serviços são importantes quando em momentos de baixa no mercado, isto é, quando os estaleiros não possuem contratos de construção.

359. Entretanto, na sua opinião, caso sejam aceitos outros meios para execução dos serviços que não o dique seco, os quais estão em estudo juntamente com a Petrobras, e que a legislação brasileira avance na questão da aceitação de importação de plataformas no que tange a contaminantes, poderia o Brasil se tornar um polo para descomissionamento.

360. De acordo com a visão da Abespetro, os principais aspectos que necessitam de melhorias estão relacionados à regulamentação e gestão de material NORM e ao Repetro, que não foi elaborado levando em consideração o atual desafio do descomissionamento.

361. A ausência de uma regulamentação clara sobre a gestão de materiais NORM resulta em incertezas para os prestadores de serviços sobre como lidar com esse material, caso seja encontrado, além de deixar indefinidas questões de responsabilidade.

362. No que diz respeito ao Repetro, que é o regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados à exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, não existem orientações estabelecidas para embarcações que foram desmanteladas no país. Além disso, conforme o entendimento atual, o desmantelamento no Brasil implica um custo tributário significativo para os bens sob o regime do Repetro.

363. Em relação à perspectiva do Sinaval sobre a capacidade dessas instalações de lidar com as demandas provenientes do descomissionamento de instalações de petróleo e gás, foi informado que quando se trata de expertise, todos os estaleiros estão capacitados para lidar com o desmantelamento, pois são especializados em atividades de construção, que são altamente complexas e exigem rigorosas medidas de QSMS (Qualidade, Saúde, Meio Ambiente e Segurança).

364. Ainda sob o aspecto operacional e regulatório atuais, foi informado que os estaleiros estão prontos para atender às futuras demandas. No entanto, há potencial para investimentos em infraestrutura, dependendo da normatização das atividades para que os investimentos sejam realizados, especialmente em relação às normas e aos regulamentos específicos, como as de material NORM e Coral-sol.

365. Sob o ponto de vista econômico, esse mercado ainda não se mostra atrativo comercialmente, pois gera poucos empregos e agrega pouco valor ao país quando comparado com as atividades de construção naval. Apesar disso, o desmantelamento deve ser visto como uma excelente oportunidade para mitigar as flutuações entre os picos e vales da construção naval.

366. Assim, embora haja muitas oportunidades decorrentes de uma demanda robusta, firme, diversa e perene, aliada ao fato de o Brasil ter muitas vantagens competitivas que o coloca em uma posição favorável para o desenvolvimento desse mercado, existem lacunas importantes a serem preenchidas e desafios a serem superados em especial regulatórios e de certificação.

367. Por fim, com relação ao eixo estratégia e alternativas verificou-se que a metodologia multicritério em função da sua completude e profundidade é considerada o “padrão-ouro” do descomissionamento. Entretanto, essa solução é de alto custo financeiro e sua utilização



inviável, em alguns casos, por diversos fatores.

368. Os reguladores brasileiros adotam como caso base a remoção total das instalações, e qualquer alternativa que se desvie deste padrão deve ser comparada a ele e justificada tecnicamente.

369. Se por um lado as operadoras têm dificuldades de exportar a plataforma para desmantelamento no exterior devido ao alto custo e a necessidade de atendimento da Convenção de Basiléia, a qual exige que as operadoras atestem que a plataforma não está contaminada (no que a Petrobras informou ser impossível atestar), por outro lado, a exigência de dique seco para garantir que não haja impactos ambientais restringe o mercado a apenas dois estaleiros capazes de realizar os serviços.

370. Em conclusão, por todas as informações levantadas, entende-se ser importante que a Unidade Técnica avalie em seu planejamento, considerando critérios de materialidade, relevância, oportunidade, força de trabalho disponível, em comparação a outros temas afetos a sua área de atuação, a possibilidade de aprofundar em possíveis fiscalizações futuras os seguintes temas:

a) regras relacionadas a elaboração e aprovação do Programa de Descomissionamento de Instalações (PDI), incluindo-se questões relacionadas a possibilidade de fracionamento de escopo e impacto no atraso nas aprovações pelos reguladores;

b) políticas públicas e regulações relacionadas às alternativas de descomissionamento, incluindo-se alternativas ao dique seco;

c) mecanismos de indução e incentivo de melhoria do Fator de Recuperação (FR) dos campos em produção, incluindo-se aspectos regulatórios a cargo da ANP e políticas públicas a cargo do MME e CNPE;

d) obstáculos e oportunidades relacionadas à regulamentação da gestão de material NORM e do Coral-sol, bem como a adequação do Repetro à atividade de descomissionamento.

Registra-se, por fim, que, não havendo proposta de encaminhamento direcionada aos gestores, torna-se dispensável o envio do relatório preliminar para comentários, em consonância com a Resolução TCU-315, de 22/4/2020.

VII. Proposta de Encaminhamento

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

371.1. Considerar cumpridos os objetivos do presente Levantamento e arquivar este feito, nos termos do item 110 do Roteiro de Levantamento, anexo à Portaria - Segecex 5/2021 e do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de fiscalização, na modalidade Levantamento, com o objetivo de conhecer os riscos e as oportunidades associados ao descomissionamento de instalações de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil.

2. O processo de gestão ativa de portfólio do E&P envolve a tomada de decisão, especialmente ao fim da vida útil planejada. Nessa etapa, a petroleira pode optar por uma das seguintes alternativas:

a) revitalizar o projeto aplicando novas tecnologias e modernizando as estruturas de produção que permitam extrair petróleo remanescente;

b) desinvestir o campo, isto é, vender o direito exploratório para empresas que possuam custo de produção menores, fazendo com que o volume remanescente se torne economicamente viável frente a menor estrutura de custos; ou

c) descomissionar e devolver o campo à União, comumente chamado de abandono.

3. Portanto, a gestão, dependendo dos resultados econômicos, deve considerar questões

relacionadas ao descomissionamento dos ativos. Este é um requisito legal que deve ser cumprido ao término do ciclo de vida do sistema de produção. Além disso, o descomissionamento pode ocorrer no contexto de projetos de revitalização, quando sistemas antigos são substituídos por novos, configurando um processo natural e previsível dentro do ciclo produtivo da indústria de óleo e gás.

4. O descomissionamento de instalações, por sua vez, compreende um conjunto de atividades associadas à interrupção definitiva das operações após o término da fase produtiva. Esse processo inclui o abandono permanente e o arrasamento de poços, a remoção de instalações, a destinação ambientalmente adequada de materiais, resíduos e rejeitos, bem como a recuperação da área explorada.

5. O presente Levantamento foi estruturado em torno de quatro eixos temáticos principais: i) visão geral e organização interna; ii) potencial sustentável; iii) infraestrutura e capacidade; e iv) estratégias e alternativas.

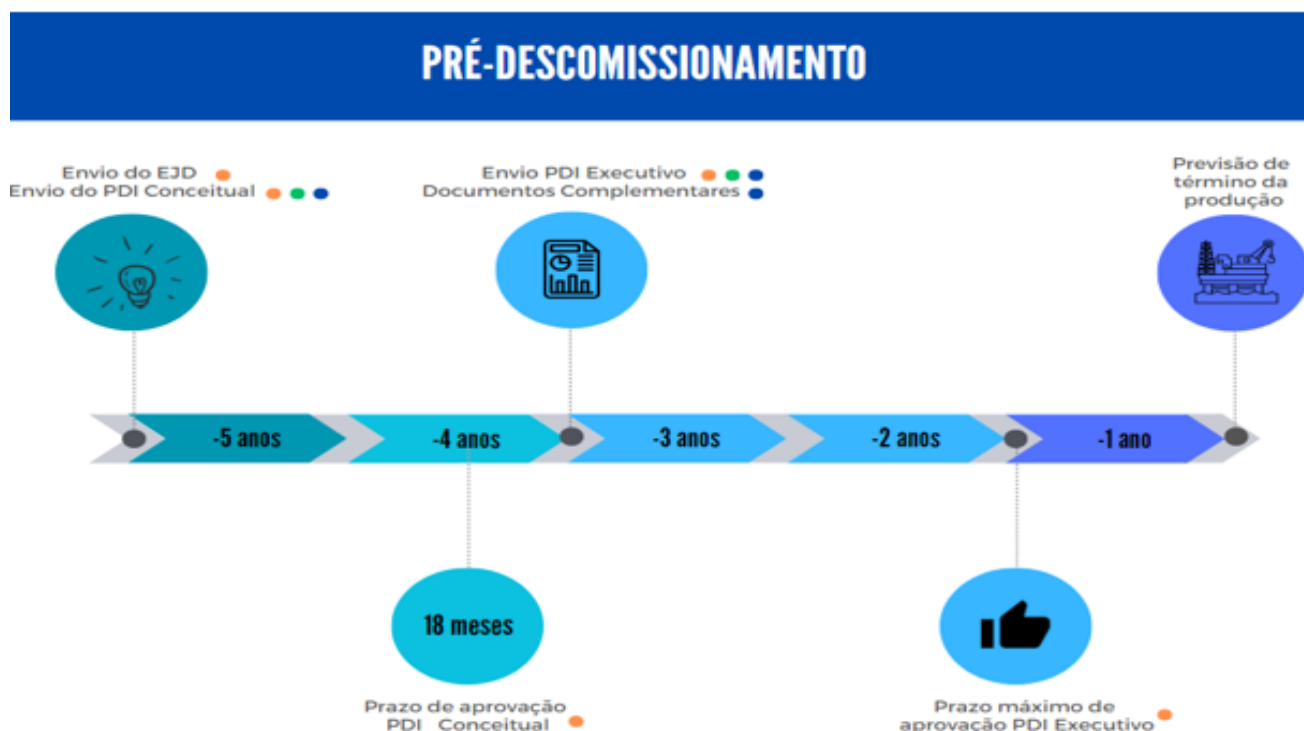
6. No primeiro eixo temático, foram apresentadas informações mais detalhadas sobre o processo de descomissionamento, indicando os agentes envolvidos e como cada um atua e está organizado internamente.

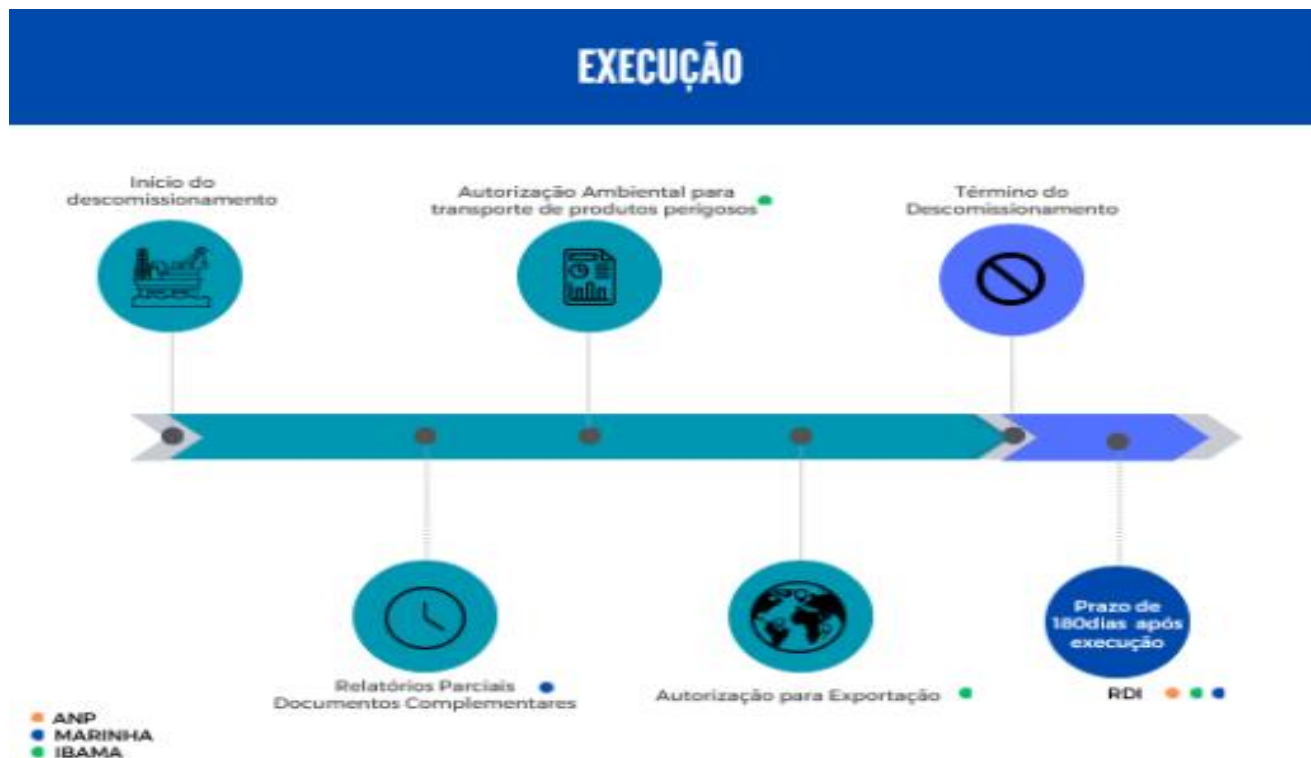
7. Segundo a equipe de auditoria, os principais agentes públicos federais envolvidos nos Projetos de Descomissionamento de Instalações (PDI) incluem órgãos reguladores como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Marinha do Brasil. Além desses, destaca-se o papel fundamental da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que atua na fiscalização de resíduos que eventualmente apresentem algum grau de radiação.

8. No âmbito dos agentes privados, verificou-se a participação predominante dos estaleiros brasileiros e da cadeia de fornecedores de produtos e serviços voltados para o setor de petróleo e gás. Esses agentes desempenham um papel essencial no processo de descomissionamento, contribuindo diretamente para a execução das atividades necessárias e para o cumprimento das exigências técnicas e ambientais.

9. A AudPetróleo elaborou um macroprocesso simplificado do descomissionamento (figura 10 do Relatório, peça 71, p. 15):

Figura 10 - Macroprocesso de descomissionamento





10. Em resumo, as etapas do descomissionamento, realizadas por cada órgão/entidade, são as seguintes:

a) a ANP tem a competência de analisar e aprovar os Estudos de Justificativas de Descomissionamento (EJD);

b) a Marinha do Brasil analisa os programas e relatórios enviados pela contratada e emite o chamado Parecer de Interferência Prévia para o início das atividades;

c) Ibama atua na análise, aprovação e acompanhamento dos PDI com o objetivo de avaliar a interface entre a execução das atividades propostas e o meio ambiente. Além disso, o instituto atua no monitoramento pós-descomissionamento, avaliando a evolução do ambiente e efetividade das medidas de gestão dos impactos ambientais e de recuperação ambiental; e

d) a CNEN que faz a análise e registro quando são constatados materiais radioativos nas instalações.

11. A equipe de auditoria apontou que, no macroprocesso do descomissionamento, contido na Figura 10, destacam-se como pontos cruciais o PDI Conceitual, contendo a solução proposta, e o PDI Executivo, o qual abriga o conjunto completo do projeto de descomissionamento, incluindo detalhamento das soluções propostas no PDI Conceitual, além do cronograma e orçamento.

12. Destaco algumas deficiências apontadas pela AudPetróleo:

a) o Ibama enfrenta atualmente uma situação crítica, contando com apenas um analista responsável por lidar com os processos de descomissionamento. Essa insuficiência de pessoal representa um risco significativo, especialmente considerando os potenciais impactos econômicos que podem surgir dessa limitação. Durante o período da auditoria, o órgão estava analisando seis Planos de Descomissionamento de Instalações (PDI), cujo valor total estimado alcança aproximadamente US\$ 3,8 bilhões.

b) a Resolução ANP 817/2020 estabelece um modelo de PDI a ser seguido. Apesar da participação do Ibama e da Marinha na construção da resolução, cada órgão conta com um conjunto de documentos adicionais a serem apresentados para que haja aprovação dos programas submetidos. O Ibama tem um regulamento específico ainda em elaboração, o que gera divergências de entendimentos

entre o órgão e as operadoras, aumentando o risco de atrasos na análise e aprovação dos programas.

c) a ANP afirmou que há falta de informações acerca dos inventários das instalações a serem descomissionadas; incoerência de dados entre o inventário e seus sistemas; PDIs e RDIs incompletos; cronograma pouco detalhado; não apresentação de estimativa de custos de projeto.

13. A unidade técnica ressaltou o papel da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que atua na regulação quando envolver tratamento e disposição de resíduos e materiais radioativos de ocorrência natural.

14. A Comissão exige a apresentação de um plano de proteção radiológica e outro de gerência de rejeitos. Ainda exige que as companhias de óleo e gás informem como lidarão com os materiais radioativos durante as atividades de produção e de limpeza de plataformas.

15. A unidade técnica informou que, embora não estejam diretamente envolvidos no planejamento e execução dos programas de descomissionamento de instalações, outros órgãos públicos podem ter um impacto significativo na atividade de descomissionamento, como o Ministério de Minas e Energia (MME), em sua competência de formulador de políticas públicas no setor de exploração e produção de petróleo e gás natural.

16. Também foi abordada a questão da governança interna de descomissionamento no âmbito da Petrobras, já que é o operador com o maior volume de instalações a serem desativadas. Foram avaliadas fragilidades no processo, riscos e oportunidades de melhoria.

17. A Figura 16 ilustra a governança e a sistemática de aprovação de projetos de descomissionamento (peça 71, p. 29):

Figura 16 - Sistemática de aprovação de projetos de descomissionamento



18. Segundo a equipe de auditoria, o mecanismo de suporte à decisão inclui pacote de documentação contendo: análise de riscos (qualitativa e quantitativa); cronograma de projeto; orçamento de projeto (com detalhamento de premissas e tarifas adotadas); e um relatório de suporte à decisão contendo as características do sistema de produção, escopo de projeto, estratégia de descomissionamento, características e status atual do processo de aprovação externa, vulnerabilidades, principais riscos e oportunidades identificadas.

19. Ressaltou que um aspecto importante dos projetos de descomissionamento é a estimativa de custos, que, segundo apontamentos da ANP e do Ibama, tem sido ausente em alguns Projetos de

Descomissionamento de Instalações (PDI). Os custos são estimados de maneira paramétrica no momento da concepção do projeto de desenvolvimento de produção, sendo revisados anualmente com base na evolução de tarifas de recursos e refinamento dos tempos de execução com base no histórico operacional.

20. Com relação à estrutura e planejamento da Petrobras para os projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), a AudPetróleo verificou que são centralizados e coordenados pelo Centro de Pesquisas (CENPES), em articulação com as áreas interessadas. No que tange aos processos de inovação, o CENPES divide a coordenação com outras áreas da companhia.

21. A Petrobras também teria adotado, desde 2013, práticas de economia circular em suas atividades para prevenção da geração de resíduos sólidos, com destaque para o reaproveitamento de borras oleosas na produção de óleo de xisto e coque verde de petróleo, o que permitiria reduzir a geração de resíduos perigosos em mais da metade.

22. A AudPetróleo destacou que *“no que tange à governança não foram observadas falhas ou riscos não tratados. Quanto às oportunidades de melhoria, vislumbra-se possível ponto de controle em relação aos impactos sobre os custos do descomissionamento quanto a transição para economia de baixo carbono (...)”*.

23. Outra análise realizada, diz respeito ao fator de recuperação. Nesse contexto, ao final da fase produtiva, prevista no Plano de Desenvolvimento da Produção, costuma restar algum volume não produzido em função de não apresentar mais viabilidade econômica para a empresa petroleira continuar a produção, principalmente em virtude de sua estrutura de capital.

24. Resta à petroleira decidir por uma das três opções mencionadas anteriormente (revitalizar o projeto, desinvestir o campo ou descomissionar).

25. Uma das métricas utilizadas nessa tomada de decisão é o chamado Fator de Recuperação (FR), que expressa a porcentagem do volume de petróleo que foi extraído de um reservatório ou poço em relação ao volume total existente.

26. Segundo levantamento da Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE), no Brasil, o FR ainda é relativamente muito baixo e existem formas de se promover o seu aumento em campos maduros terrestres, como por exemplo a ampliação, implantação e otimização de projetos de injeção de água, o adensamento de malha e o investimento em novas metodologias.

27. A equipe técnica aduziu que há tecnologia e conhecimento no mercado para aumento do FR e que seria importante, em futuras fiscalizações, avaliar a efetividade das diretrizes governamentais de priorização das ações relacionadas à promoção da continuidade da produção de Petróleo, por meio da revitalização, seja pela Petroleira dona do direito exploratório original ou pela cessão deste direito para empresas menores.

28. Ao final desse tópico, a AudPetróleo entendeu ser importante que ela avalie a conveniência e oportunidade de se aprofundar o tema dos incentivos ao aumento do FR em fiscalizações futuras com o intuito de: i) verificar se o atual Mapa Estratégico da ANP identifica claramente como ação estratégica e prioritária a maximização da recuperação dos campos de petróleo e gás, tornando cristalino o foco da Agência na promoção dessas ações; ii) como a Agência promove ações para a maximização do fator de recuperação; e iii) ponderar se seria viável recomendar à ANP que passe a utilizar o FR como mais uma variável de avaliação das propostas nos leilões de blocos petrolíferos, como é hoje feito com o Conteúdo Local, além da já mencionada necessidade de se avaliar a efetividade dos incentivos fiscais estatuídos na Resolução do CNPE em relação aos pedidos de prorrogação contratual.

29. O segundo eixo temático tratou do *“Potencial sustentável”*. Nesse tópico foram apresentados os critérios necessários para um descomissionamento sustentável, chamado de descomissionamento verde.

30. O descomissionamento deve ser planejado e executado de uma maneira que minimize o impacto ambiental, com a remoção segura de equipamentos e infraestruturas, a recuperação de áreas afetadas pela exploração de petróleo e gás, e a gestão adequada de resíduos e substâncias perigosas.

31. Segundo a equipe de auditoria, a análise multicritério destaca-se como ferramenta valiosa para incorporar aspectos de sustentabilidade em decisões complexas, permitindo a ordenação de alternativas com base em uma variedade de critérios, incluindo sociais, ambientais, de segurança, técnicos e econômicos.

32. A AudPetróleo concluiu que a Petrobras está ativamente envolvida em iniciativas para promover o descomissionamento sustentável de plataformas no Brasil.

33. Um dos principais desafios para desmantelamento de plataformas flutuantes é a necessidade de transportar e acomodar estruturas de grandes dimensões nos estaleiros.

34. A equipe de auditoria afirmou que:

“245. O descomissionamento de instalações de petróleo e gás, quando realizado de maneira responsável e sustentável, pode estar em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), que seria um fator preponderante e decisivo no destino de embarcações para desmantelamento.

246. Ou seja, ao garantir essa aderência, obtendo uma espécie de selo de qualidade, tanto os estaleiros brasileiros poderiam se credenciar para receber estruturas e embarcações de outras partes do mundo, como um polo ou hub de descomissionamento como a Petrobras seria vista como uma empresa de fato comprometido com a sustentabilidade em suas diversas vertentes.”

35. Nesse contexto, concluiu que é possível afirmar que de fato há indícios de que o processo de descomissionamento verde da Petrobras está alinhado a alguns relevantes ODS da ONU, o que pode se tornar um atrativo para que o Brasil se torne um polo para essa atividade, haja vista que cada vez mais o mundo e, especialmente, os investidores estão olhando para empresas e nações em desenvolvimento que sejam social, ambiental e economicamente sustentáveis.

36. O terceiro eixo temático apresentou informações sobre a infraestrutura e capacidade da cadeia de fornecedores, em especial sobre a especialização, capacidade e experiência dos estaleiros em lidar com projetos de larga escala.

37. A unidade técnica identificou que a cadeia de fornecedores para o mercado de descomissionamento de instalações de petróleo e gás no Brasil é composta por uma variedade de empresas e organizações que fornecem produtos e serviços necessários para o processo de descomissionamento.

38. A Petrobras apresentou para a equipe de auditoria as vantagens competitivas dos Brasil, a sua visão sobre a preparação da cadeia de fornecedores e como o mercado doméstico pode ser estimulado.

39. A empresa pública destacou que: o país possui uma demanda firme, diversa e perene por serviços associados ao descomissionamento; há capacidade de absorção da oferta pela siderurgia; há grande quantidade de infraestrutura instalada que pode ser adaptada para o descomissionamento; a proximidade geográfica dos sistemas a serem descomissionados reduz os custos de transporte e logística; e a sinergia com a indústria naval permite a atuação dos estaleiros e fornecedores nos vales de demanda.

40. A AudPetróleo entende que preparação da cadeia de fornecedores apresenta desafios:

“(...)há uma baixa disponibilidade de sondas para a realização de serviços de poços e uma competição intensa por fornecedores e equipamentos, como Pipe Laying Support Vessel, Heavy Lift Vessel e Remotely Operated Vehicles, necessários para as atividades de remoção de plataformas e sistemas submarinos. Além disso, a capacitação e a expertise da mão de obra e dos estaleiros nacionais para atividades de desmantelamento e reciclagem sustentável de unidades flutuantes ainda são limitadas, assim como a qualidade de gestão de Saúde, Meio Ambiente e Segurança (SMS) na cadeia de gerenciamento de resíduos, especialmente na reciclagem de dutos flexíveis”.

41. Ao final do tópico concluiu que há possibilidade de o Brasil se tornar um **hub** para o descomissionamento sustentável de plataformas estrangeiras, embora tenha verificado que, para que haja alinhamento aos ODS da ONU e existam estaleiros que estejam se adaptando aos critérios internacionais de sustentabilidade, existem as seguintes fragilidades: países localizados nas

extremidades das rotas mercantes já possuem atividades de reciclagem estabelecidas; alto custo de frete para trazer navios e plataformas para o Brasil, os quais normalmente precisam ser rebocados; há restrições para importação de plataformas para descomissionamento com resíduos, em especial os radioativos.

42. O último eixo temático “*Estratégias e Alternativas*” cuidou do processo de escolha das soluções para o descomissionamento, apresentando a metodologia atualmente aplicada e alternativas.

43. A equipe de auditoria ressaltou que foi desenvolvida pela Petrobras, em parceria com a COPPE/UFRJ, uma Metodologia Multicritério de Avaliação de Descomissionamento, utilizando-se dos conceitos de **Multiple-Criteria Decision Analysis** (MCDA) que apresenta as soluções de forma ordenada e ponderada, dando melhor suporte para a tomada de decisão.

44. Nessa linha, a metodologia analisa as soluções existentes para cada sistema (poços, submarino e instalações de superfície) em cenários específicos, resultando em um ordenamento das soluções, levando em consideração o desempenho médio em diferentes cenários.

45. Esses cenários são construídos utilizando o método de processo estruturado SIMO (Sistema Interativo para Métodos de Otimização), com o objetivo de testar a robustez do modelo e avaliar a sensibilidade dos resultados à variação na importância relativa dos critérios. O método SIMO é um processo estruturado que utiliza cenários para representar situações específicas e definir critérios de pesos.

46. A AudPetróleo asseverou que em função da sua completude e profundidade, a Metodologia MCDA é considerada o “*padrão-ouro*” do descomissionamento.

47. Existem alternativas que não utilizam ou não podem utilizar o “padrão-ouro” da MCDA e oferecem diferentes abordagens para o descomissionamento, cada uma com suas próprias implicações operacionais, ambientais e financeiras.

48. As três principais seriam a permanência total ou parcial do sistema submarino **in situ**, o acostamento temporário de plataformas flutuantes e a exportação para desmantelamento em outros países.

49. Segundo a unidade técnica, a opção selecionada para o sistema submarino é a mais controversa, onde o caso base adotado é a completa retirada de todo o sistema submarino, porém em alguns projetos a melhor solução seja o recolhimento parcial ou nem isso, mantendo-se tubulações e equipamentos **in situ**, isto é, no leito submarino.

50. A AudPetróleo destacou algumas vantagens da contratação de serviço de acostamento temporário e facilidades para atender a unidades flutuantes em descomissionamento. Dentre elas, observa-se a mitigação de riscos ambientais, operacionais e ocupacionais, além de permitir a redução de custos para a operadora.

51. Por fim, a decisão de desmantelar uma plataforma no exterior implica na necessidade de um novo processo para o gerenciamento do projeto, que envolve a geração de uma série de documentos.

52. Segundo a equipe de auditoria, “*a decisão de desmantelar uma plataforma de petróleo e gás no exterior envolve diversas considerações operacionais e financeiras e requer o cumprimento de uma série de regulamentos e procedimentos, incluindo a obtenção de várias aprovações e a geração de uma série de documentos. Além disso, pode haver implicações significativas em termos de custos e prazo.*”

53. Após toda a análise empreendida no presente relatório de levantamento, a AudPetróleo propôs considerar cumpridos os objetivos do presente Levantamento e arquivar o processo.

54. Nessa linha, acolho a proposta da unidade técnica que tratou da presente fiscalização que teve o objetivo de conhecer os riscos e as oportunidades associados ao descomissionamento de instalações de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil.

55. Destaco a importância do descomissionamento de instalações de exploração e produção de petróleo e gás natural para a destinação adequada de resíduos e a mitigação de impactos ambientais, promovendo a sustentabilidade e o cumprimento das normas legais e regulatórias. Esse processo é,



portanto, indispensável para assegurar que a indústria de óleo e gás opere de forma responsável e alinhada às exigências econômicas e ambientais contemporâneas.

56. Com essas breves considerações, louvando o excelente trabalho de fiscalização realizado pela equipe de auditoria, concluo este voto fazendo questão de registrar elogios a toda a equipe da AudPetróleo.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão cuja minuta submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1921/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.723/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Centro de Controle Interno da Marinha; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; 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 que abrigam Relatório de Levantamento com o objetivo de conhecer os riscos e as oportunidades associados ao descomissionamento de instalações de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil.;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso II da Lei n. 8.443/1992, c/c os artigos 169, inciso V e 239, inciso II, do Regimento Interno do TCU, assim como o item 110 do Roteiro de Levantamento, anexo à Portaria - Segecex 5/2021, em:

- 9.1. considerar cumpridos os objetivos deste Levantamento; e
- 9.2. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1921-33/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(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 VII – Plenário
TC 000.136/2024-7

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Dnit No Estado do Pará

Responsáveis: José Fábio Porto Galvão (439.270.762-87); Mac Engenharia Ltda (13.856.228/0001-20).

Interessados: Laghi Engenharia Ltda (01.057.727/0001-78); Superintendência Regional do Dnit No Estado do Pará (04.892.707/0011-82).

Representação legal: Maria Auxiliadora Dias Carvalho (7279/OAB-AM), representando Mac Engenharia Ltda; Fabricio de Medeiros Melo (14528/OAB-AM), representando José Fábio Porto Galvão.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. REPRESENTAÇÃO PARCILAMENTE PROCEDENTE. CIÊNCIA SOBRE IRREGULARIDADES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 69), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 70-71):

“Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 250/2023, sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Dnit no Estado do Pará (SRE/PA), com valor estimado de R\$ 10.938.205,88, cujo objeto é a contratação de empresa especializada de engenharia para a supervisão e gerenciamento dos serviços de operação e manutenção das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte IP4, nos municípios de Abaetetuba, Augusto Côrrea (Vila de Perimirim), Belém (Distrito de Mosqueiro), Cametá, Juruti, Oriximiná, Santarém, São Miguel do Guamá e Viseu, no Estado do Pará (peça 1, p. 30-31).

2. A presente instrução trata da análise da documentação complementar encaminhada ao TCU após a manifestação de mérito desta Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 54-56, conforme determinação do Ministro Relator que consta no despacho à peça 67.

HISTÓRICO

3. Após o pronunciamento da unidade técnica quanto ao mérito da presente representação (peças 54-56), o Dnit encaminhou os seguintes documentos complementares, que se encontram acostados aos autos às peças 59-65:

- a) Ofício 137727/2024/SETDEM/AUDINT/DNIT SEDE, de 18/7/2024, contendo informações complementares, em especial sobre a anulação do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783), que informa que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 e que embasou a emissão da Certidão de Acervo Técnico - CAT com Registro de Atestado 916380//2014 (número anterior 692/2014), constante no Documento de Habilitação da empresa Mac engenharia Ltda, apresentada no Pregão Eletrônico 250/2023 (peça 59);
- b) Ofício 124210/2024/DAQ/DNIT SEDE, de 17/7/2024, contendo informações sobre a anulação do ACT supramencionado, medidas adotadas para buscar a reversão do julgado judicial que determinou a contratação da Mac Engenharia no PE 250/2023, bem como solicita a juntada do processo administrativo 50600.000193/2024-93, sobretudo da Decisão de Anulação que promoveu o cancelamento do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783) a este TC 000.136/2024-7, a fim de subsidiar a manifestação de mérito desta Corte de Contas (peça 60);
- c) Nota 27/2024/CONS./RJ/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 7/6/2024, contendo manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit, proferido no Processo Administrativo 50600.000193/2024-93 (peça 61);
- d) Despacho 530/2024/CCON/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 11/6/2024, proferido pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit, no Processo Administrativo 50600.000193/2024-93 (peça 62);
- e) Decisão de anulação do Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas, sustentando que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico do contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, que embasou a emissão da CAT 916380/2014, datada de 17/5/2024 (peça 63);
- f) Cópia do Atestado de Capacidade Técnica objeto de anulação (peça 64); e
- g) Portaria Dnit 39, de 3/1/2024, que designa comissão especial de servidores para comporem a Comissão Especial com vistas a efetuar o levantamento de informações técnicas visando esclarecer os fatos, para instrução processual com todos os documentos afetos ao Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 que porventura demonstrem que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou, ou não, na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico da execução da obra de construção do Terminal Hidroviário de Novo Airão no Estado do Amazonas, a não ser com relação às atribuições do cargo de Superintendente Regional do DNIT (peça 65).
4. Por sua vez, após a manifestação conclusiva da unidade técnica José Fábio Porto Galvão nomeou procurador para representá-lo nos autos (peças 57-58), bem como solicitou acesso à instrução à peça 54, classificada como sigilosa.

5. Passa-se, a seguir, a analisar a supracitada documentação complementar encaminhada.

EXAME TÉCNICO

6. Os documentos elencados nos itens 3.e, 3.f e 3.g já constavam nos autos e foram considerados quando da análise de mérito que consta à peça 54 (item e - peça 51, p. 45-46; item f - peça 1, p. 122-131; item g - peça 42, p. 1-2).

7. Os documentos elencados nos itens 3.a a 3.d contêm, basicamente as seguintes informações:

a) o Dnit promoveu a anulação do Atestado de Capacidade Técnica, que informa que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 (peça 64), e que embasou a emissão da Certidão de Acervo Técnico (CAT) com Registro de Atestado 916380//2014 (número anterior 692/2014), constante nos documentos de habilitação da empresa Mac Engenharia Ltda, apresentada no Pregão Eletrônico 250/2023;

b) o Dnit decidiu não instaurar Processo Administrativo Disciplinar (PAD) em face de José Fábio Porto Galvão, responsável pela emissão do atestado de capacidade técnica objeto de anulação, por

entender que o envolvido acreditava de maneira legítima que o Regimento Interno do Dnit (Resolução DNIT 10, de 31/1/2007), vigente no período, bem como a Portaria de Nomeação de Superintendente, juntamente com a Portaria de Delegação de Competência, concediam atribuições às Superintendências Regionais para coordenar e supervisionar as obras sobre sua responsabilidade, não se observando, por conseguinte, dolo ou culpa na conduta do agente; e

c) o Dnit está adotando as medidas judiciais cabíveis para obter a reversão da sentença que determinou que a empresa Mac Engenharia Ltda seja habilitada no Pregão Eletrônico 250/2023, e convocada para assinar o contrato.

8. Analisando os autos percebe-se que as informações apresentadas nestes documentos complementares nada de novo agregam ao entendimento do caso em análise posto que já constam no processo e foram consideradas quando da manifestação conclusiva que consta na instrução à peça 54.

9. Sobre a anulação do ACT pelo Dnit, conforme já informado acima, o decreto de anulação já consta nos autos à peça 51, p. 45-46, e a informação já era conhecida quando da análise da unidade técnica, senão vejamos (peça 54, p. 2 e 3):

DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS

(...)

6.7. Pela Mac Engenharia:

(...)

g) decretação de Nulidade do Atestado de Capacidade Técnica SEI 16286783 (peça 51, p. 45 e 46);

10. Da mesma forma, o não reconhecimento, por parte do Dnit, de culpa ou má-fé de José Fábio Porto Galvão, que levou a entidade a decidir pela não instauração de PAD, também era conhecido pela unidade técnica, tendo sido, inclusive, objeto de análise quando da análise conclusiva da unidade técnica, *in verbis*:

23. Quanto à alegação de que, por meio do Ofício 96586/2024/DAQ/Dnit Sede, a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária do Dnit, expressou e confirmou que não houve má-fé, culpa e muito menos dolo nos atos praticados pelo responsável, cabe informar que, ao contrário do que alega o responsável, no referido documento o Diretor de Infraestrutura Aquaviária não confirmou a ausência de má-fé ou culpa, mas apenas emitiu sua opinião acerca dos referidos elementos (peça 52, p. 312-313).

24. Tampouco o Despacho 1380/2023/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU (peça 52, p. 22-24), da Procuradoria Federal Especializada, concluiu não haver provas de que o atestado de capacidade técnica em comento tenha sido emitido de maneira irregular ou que ateste fato inverídico, haja vista que o documento aprova a Nota 27/2023 (peça 52, p. 14-20), que conclui pela necessidade de instauração de processo administrativo para esclarecer se Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou ou não controle, supervisão, coordenação e fiscalização do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, senão vejamos (peça 52, p. 23): 17. Assim, para o caso de a Administração entender que o atestado é inválido, deve tomar as providências descritas nos itens 11 a 20 da NOTA 00027/2023/CONS./RJ/PFE-DNIT/PGF/AGU para elucidar a questão, observando-se em todo o caso, o devido processo legal, especialmente quanto aos princípios do contraditório e da ampla defesa. 18. Com as considerações acima, aprovo a NOTA 00027/2023/CONS./RJ/PFE-DNIT/PGF/AGU, recomendando que a Administração observe as recomendações contidas no presente despacho para efeito de reconhecimento da validade do atestado expedido e aquelas constantes da referida manifestação jurídica que dizem respeito à eventuais outras providências. 19. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Infraestrutura Aquaviária para conhecimento e providências pertinentes.

25. Importante ressaltar, que os pareceres emitidos pela administração pública não vinculam o Tribunal de Contas da União, posto que a independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e

administrativa, conforme detalhado adiante.

11. Com as devidas vênias ao entendimento do Dnit, não se afigura razoável presumir a boa-fé do José Fábio Porto Galvão ao emitir o referido atestado de capacidade técnica, pois atuava como fiscal do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, e, portanto, tinha pleno conhecimento de que Sra. Maria Auxiliadora Dias Carvalho, então Superintendente Regional do Dnit no Estado do Pará, não havia atuado na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do referido contrato, conforme apurado pelo próprio órgão.

12. Cabe acrescentar, que diferente do que conclui o Dnit, José Fábio Porto Galvão não seguiu os normativos do órgão quando da emissão do referido ACT, posto que não apresentou o processo e respectivos documentos exigidos para a emissão do atestado, conforme previsto na Instrução de Serviços/DG 5/6/2014 (peça 68). Tampouco o Dnit os apresentou, o que representa indícios de que sequer existem.

13. Quanto à solicitação de acesso à peça 54 (peça 66), que se encontra sob sigilo por se tratar de manifestação de unidade técnica que envolve análise de mérito, cujo acesso será assegurado com a edição do respectivo ato decisório (art. 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011, combinado com art. 4º, § 1º, da Resolução - TCU 249/2012), José Fábio Porto Galvão é considerado parte no processo, nos termos do § 1º do art. 144 do Regimento Interno do TCU, e, nessa qualidade, deve ter acesso à referida peça ainda que classificada como sigilosa, em prestígio aos valores constitucionais de ampla defesa e contraditório, haja vista ter sido demandado, em sede de audiência, a apresentar razões de justificativas.

CONCLUSÃO

14. Diante do exposto, considerando que as informações e documentos complementares trazidos aos autos nada de novo acrescentam ao processo, mantém-se o pronunciamento conclusivo e respectivas propostas de encaminhamento que constam à peça 54.

15. Quanto ao pedido de acesso à peça 54, será proposto o seu **deferimento** haja vista o disposto no art. 144, § 1º, e no art. 163, ambos do Regimento Interno do TCU, e no art. 93 da Resolução - TCU 259/2014.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

16. Não houve pedido de ingresso aos autos.

17. Não houve pedido de sustentação oral.

18. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Em virtude do exposto, propõe-se:

19.1. No **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

19.2. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pela empresa Mac Engenharia Ltda (13.856.228/0001-20), em relação ao item 65.1.1 da audiência, e, em consequência, declarar a **inidoneidade** da empresa Mac Engenharia Ltda (13.856.228/0001-20), pelo prazo de até cinco anos, para participar de licitações na administração pública federal, bem como em certames promovidos na esfera estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

19.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por José Fábio Porto Galvão (439.270.762-87), Superintendente Regional do Dnit no Estado do Amazonas à época dos fatos, em relação ao item 65.1.2 da audiência, aplicando-lhe a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do

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

19.4. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento da dívida 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;

19.5. **determinar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

19.6. **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;

19.7. **dar ciência** à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 250/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) ausência de análise, na fase de habilitação, da Certidão de Acervo Técnico 267230/2022, que foi encaminhada pela licitante Mac Engenharia Ltda em seus documentos de qualificação técnica, tendo sido analisada apenas no julgamento do recurso interposto pela representante, em descumprimento aos arts. 6º e 43 do Decreto 10.024/2019; e

b) desclassificação ou inabilitação de proposta em razão de falhas e/ou impropriedades que possam ser sanadas mediante a realização de diligência, em afronta ao previsto no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993;

19.8. **informar** à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

19.9. **deferir** o pedido formulado por José Fábio Porto Galvão, de solicitação de acesso à peça 54, tendo em vista o seu direito de defesa, e considerando ainda que não se vislumbra, neste momento, comprometimento à garantia da intimidade e da vida privada dos cidadãos envolvidos ou à preservação do sigilo sob tutela do TCU, à luz do que dispõe o art. 93 da Resolução - TCU 259/2014; e

19.10. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal.”

O Ministério Público, discordando da unidade instrutora quanto à aplicação de sanções, se manifestou da seguinte forma:

“Trata-se de denúncia, recebida nesta Corte como representação, formulada pela empresa MAC Engenharia Ltda., CNPJ 13.856.228/0001-20, em 9/1/2024, com pedido de medida cautelar, acerca do Pregão Eletrônico (PE) 250/2023⁵, promovido pela Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Pará (**DNIT/PA**), nos termos da Lei 10.520/2002 e do Decreto 10.024/2019, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei 8.666/1993, com valor estimado de R\$ 10.938.205,88 (peça 1, pp. 30/1), tendo em vista possíveis irregularidades no âmbito do certame, quais sejam (peças 1 a 3):

a) inabilitação sumária da denunciante em razão de vícios sanáveis, sem a realização de diligências;

b) descumprimento da vinculação ao instrumento convocatório, resultando em não aceitação da qualificação técnica apresentada pela denunciante;

⁵ <https://www1.dnit.gov.br/editais/consulta/resumo.asp?NUMIDeital=9596#>. Acesso em: 7 abr. 2025.



c) homologação do certame, pela autoridade competente, antes da análise e da decisão sobre o recurso administrativo interposto;

d) dano ao erário; e

e) não cumprimento de decisão judicial.

Aberta em 14/6/2011 (peça 2), a empresa MAC Engenharia Ltda. tem, como sócia-administradora, a engenheira civil Maria Auxiliadora Dias Carvalho (peça 3, p. 8, Cláusula Quarta), CPF 265.599.862-68, inscrição Crea/PA 7147/D, que exerceu o cargo de Superintendente Regional do **DNIT/AM/RR**, a partir de 20/4/2007 (peça 4, p. 7, item iv, e peça 42, p. 5, item 2.13).

Do tipo menor preço, o Pregão Eletrônico 250/2023 foi realizado com vistas à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada de engenharia para a supervisão e o gerenciamento dos serviços de operação e de manutenção das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), nos municípios paraenses de Abaetetuba, Augusto Corrêa (Vila de Perimirim), Belém (Distrito de Mosqueiro), Cametá, Juruti, Oriximiná, Santarém, São Miguel do Guamá e Viseu (peça 1, pp. 30/57), conforme Termo de Referência (peça 1, pp. 58/75).

A MAC Engenharia Ltda. foi inabilitada em 14/8/2023, por dois motivos: não comprovação da execução de serviços iguais ou similares para fins de qualificação profissional e apresentação de preço salarial para a categoria de ‘Engenheiros’ em desacordo com o piso da Tabela Salarial do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Pará (Senge/PA) (‘CONCLUSÃO’, peça 1, pp. 116/8).

No documento intitulado ‘Análise de Proposta de Preços e Documentos de Habilitação’, ao proceder ao exame da qualificação técnica da MAC Engenharia, o pregoeiro entendeu que, ‘conforme exigências do Termo de Referência [peça 1, p. 66], **NÃO FICOU COMPROVADO a execução de serviços iguais ou similares para fins de Qualificação Profissional**’. As razões do seu convencimento foram as seguintes (peça 1, p. 118, destaques no original):

Destaca-se que ao que pese ser apresentado a Certidão de Acervo Técnico - CAT com Registro de Atestado 916380/2014 (número anterior 692/2014) constante do SEI 15329589, que derivou do Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional do Estado do Amazonas, os referidos documentos **não comprovam** que a responsável técnica (Maria Auxiliadora Dias Carvalho) tenha atuado na Supervisiona [Supervisão], Gerenciamento, Fiscalização e Acompanhamento Técnico do Contrato em comento (de similaridade ao objeto ora licitado). Pois embora o Regimento Interno deste Departamento, à época, em seu Artigo 111 (conforme citado no referido Atestado) refere-se às competências da Superintendência e não do agente (Superintendente) em si [peça 52, pp. 122/3].

Destaca-se que uma Certidão de Acervo Técnico - CAT com Registro de Atestado vincula-se a uma Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, que no caso em comento, trata-se de ART de Cargo ou Função.

Não é uma ART de cargo e função genérica, que vincula a participação de um profissional do órgão público a uma obra específica. **É necessário uma ART para esta finalidade de modo a viabilizar a responsabilidade do profissional à fiscalização da obra em si.** Concomitante a isto, é imperioso citar que a Lei 8666 no seu artigo 67 exige que **a fiscalização, supervisão, gerenciamento e/ou acompanhamento técnico de uma obra pública seja feita por ‘um representante da Administração, especialmente designado’.** A designação, portanto, deverá recair sobre um servidor, estável ou comissionado, ou empregado público. Portanto somente um agente designado por ato específico (Portaria de nomeação de fiscalização) que poderá exercer a função de fiscal daquela obra específica (ou fiscal do contrato específico), no qual o habilitará para exercer as referidas funções.

Portanto, **para exercer uma dada função, em especial de fiscalização, supervisão, gerenciamento e/ou acompanhamento técnico o instrumento legalizador de tais atividades é uma portaria de fiscalização (ou supervisão/gerenciamento) que atribuiria ao agente legalmente investido tais funções (considerando o rol de atribuições conforme Manual de Fiscalização de Contratos deste**

Departamento). Sendo que o documento apresentado ao CREA-AM foi a Portaria de Nomeação de Superintendente 105 de 20/04/2007 (conforme consta), que comprova vínculo empregatício com o DNIT, mas não comprova a atribuição de Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização e Acompanhamento Técnico de contratos de natureza similar ao objeto conforme exigido no item 5.5 do Termo de Referência (SEI 14756371), o que demandaria a apresentação de documentos comprobatórios da função exigida no referido Termo de Referência.’

O Termo de Referência do certame assim prevê (peça 1, p. 66):

5. HABILITAÇÃO

(...)

5.5. CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL DA PROPONENTE

5.5.1. A Licitante deverá apresentar atestado e respectiva Certidão de Acervo Técnico - CAT ou documento equivalente, expedida pela Entidade Profissional, nos termos da legislação aplicável, em nome dos responsáveis técnicos e/ou membros da equipe técnica da Empresa que participarão da execução do objeto.

5.5.2. O Quadro 6 lista os atestados necessários para as funções elencadas. Os responsáveis técnicos e/ou membros da equipe técnica deverão pertencer ao quadro permanente da licitante, na data prevista para entrega da proposta.

Quadro 6 - Atestação de Capacidade Técnica-Profissional

Item	Função	Serviços Requeridos
1	Engenheiro Coordenador	Coordenação e/ou supervisão de construção e/ou operação e manutenção de portos e/ou instalações portuárias e/ou terminais hidroviários.
2	Engenheiro de Projetos Pleno - Naval	Supervisão da construção e/ou manutenção de flutuantes e/ou balsas e/ou embarcações com Arqueação Bruta > 40.

(...)

O resultado do pregão foi homologado em 14/9/2023, pelo valor de R\$ 10.050.000,00 (peça 1, p. 169, e peça 8, p. 6).

O Contrato 560/2023 foi celebrado, então, em 11/10/2023, com o Consórcio Gerenciadora LH IP4 Pará, composto pelas empresas Laghi Engenharia Ltda., líder, e Hodie Serviços Técnicos e Gerenciamento de Obras Ltda., vencedor do procedimento licitatório (peça 8, p. 6, peça 25, p. 1, peça 37, p. 7, item 30, e peça 41), mas, em cumprimento a decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), foi expedida a Ordem de Paralisação, a partir de 1/12/2023 (peça 4, p. 11, peça 36, p. 5, peça 37, p. 7, item 31, e peça 43, p. 5, item 3).

Após instrução preliminar da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações, peça 11), indeferimento do pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante (despacho do então Ministro-Relator Vital do Rêgo, à peça 14, alínea ‘b’), oitiva do DNIT/PA (peça 16) e da sociedade empresária Laghi Engenharia Ltda. (peça 22), abertura de prazo para comentários do gestor (peça 17), e diligência ao DNIT/PA (peça 18) e ao Crea/AM (peça 23), sobrevieram os elementos às peças 25 (Consórcio Gerenciadora LH IP4 Pará), 26/32 e 35/7 (DNIT Sede e DNIT/PA), além de outros juntados pela unidade técnica (peças 40 a 43), de cujo exame resultou a instrução complementar, com a proposta de realização de audiências, haja vista ocorrências relacionadas à Certidão de Acervo Técnico (CAT) 916380/2014 (peça 1, pp. 119/21), emitida pelo Crea/AM, e ao respectivo Atestado de Capacidade Técnica (peça 1, pp. 122/31), originário do DNIT/AM (peça 44, itens 48, 49, 60 e 65).

De acordo com o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), existem 3 tipos de anotação de responsabilidade técnica (ART), quais sejam: 1) de obra ou serviço; 2) de obra ou

serviço de rotina; e 3) de cargo ou função⁶:



Ao dispor sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), o Acervo Técnico-Profissional e o Acervo Operacional, a Resolução Confea 1.137/2023, de 31/3/2023, detalha a matéria, cabendo ressaltar, desde logo, alguns dispositivos, para melhor compreensão da controvérsia posta nos autos, que contém, ao final, proposta da unidade técnica (peça 69, sigilosa, item 19.2) para declarar a inidoneidade da MAC Engenharia Ltda., empresa autora da representação ora em análise, para licitar, pelo prazo de até cinco anos (grifou-se)⁷:

CAPÍTULO I DA ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA - ART

Art. 2º A ART é o instrumento que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Art. 3º Todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo também se aplica ao vínculo de profissional, tanto a pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, para o desempenho de cargo ou função técnica que envolva atividades para as quais sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

(...)

Art. 9º Quanto à tipificação, a ART pode ser classificada em:

I - ART de obra ou serviço, relativa à execução de obras ou prestação de serviços inerentes às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea;

II - ART de obra ou serviço de rotina, denominada ART múltipla, que especifica vários contratos referentes à execução de obras ou à prestação de serviços em determinado período, como também mais de uma atividade por contrato global; e

⁶ https://www.confea.org.br/midias/uploads-imce/Carta-de-Serviços_Anotação-de-Responsabilidade-Técnica-ART_01_Online.pdf. Acesso em: 1 abr. 2025.

⁷ <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=445168>. Acesso em: 3 abr. 2025.

III - ART de cargo ou função, relativa ao vínculo com pessoa jurídica para desempenho de cargo ou função técnica.

(...)

Seção V Da ART de Obra ou Serviço

Art. 27. A ART relativa à execução de obra ou prestação de serviço deve ser registrada antes do início da respectiva atividade técnica, de acordo com as informações constantes do contrato firmado entre as partes.

§ 1º no caso de obras públicas, a ART pode ser registrada em até 10 (dez) dias após a liberação da ordem de serviço ou após a assinatura do contrato ou de documento equivalente, desde que não esteja caracterizado o início da atividade.

(...)

Art. 28. A coautoria ou a corresponsabilidade por atividade técnica, bem como o trabalho em equipe para execução de obra ou prestação de serviço obriga ao registro de ART, vinculada à ART primeiramente registrada.

(...)

Seção VIII Da ART de Cargo ou Função

Art. 41. O vínculo para desempenho de cargo ou função técnica, tanto com pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, obriga à anotação de responsabilidade técnica no Crea em cuja circunscrição for exercida a atividade.

§ 1º A ART relativa ao desempenho de cargo ou função deve ser registrada após assinatura do contrato ou publicação do ato administrativo de nomeação ou designação, de acordo com as informações constantes do documento comprobatório de vínculo do profissional com a pessoa jurídica.

§ 2º Somente a alteração do cargo, da função ou da circunscrição onde for exercida a atividade obriga ao registro de nova ART.

Art. 42. O registro da ART de cargo ou função de profissional integrante do quadro técnico da pessoa jurídica não exime o registro de ART de execução de obra ou prestação de serviço - específica ou múltipla.

Art. 43. O registro da ART de cargo ou função somente será efetivado após a apresentação no Crea da comprovação do vínculo contratual ou estatutário.

Art. 44. Compete ao profissional ou a empresa cadastrar a ART de Cargo ou Função no sistema eletrônico, cabendo a esta efetuar o recolhimento do valor relativo ao registro no Crea da circunscrição onde for exercida a atividade.

CAPÍTULO II DO ACERVO TÉCNICO-PROFISSIONAL E DO ACERVO OPERACIONAL

Art. 45. O acervo técnico-profissional é o conjunto das atividades desenvolvidas ao longo da vida do profissional compatíveis com suas atribuições e registradas no Crea por meio de anotações de responsabilidade técnica.

(...)

Seção III Do Registro de Atestado

Art. 58. É facultado ao profissional requerer o registro de atestado fornecido por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado contratante com o objetivo de instruir o processo de emissão de CAT e de fazer prova de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos.

Parágrafo único. O atestado é a declaração fornecida pelo contratante da obra ou serviço, pessoa

física ou jurídica de direito público ou privado, que atesta a execução de obra ou a prestação de serviço e identifica seus elementos quantitativos e qualitativos, o local e o período de execução, os responsáveis técnicos envolvidos, as atividades técnicas executadas e a empresa contratada.

Art. 59. As informações acerca da execução da obra ou prestação de serviço, bem como os dados técnicos qualitativos e quantitativos do atestado devem ser declarados por profissional que possua competência técnica e habilitação nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

§ 1º no caso em que o contratante não possua em seu quadro técnico um profissional habilitado, o atestado deverá ser acompanhado de declaração do profissional apresentado por ele e pertencente às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea, corroborando a veracidade dos dados técnicos qualitativos e quantitativos do atestado.

§ 2º em caso de constatação de dados técnicos do atestado divergentes do praticado, o profissional estará sujeito às penalidades estabelecidas na legislação administrativa, civil e penal brasileira.

Ainda de acordo com o Confea⁸:

A Certidão de Acervo Técnico - CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, as atividades registradas no Crea, que constituem o acervo técnico do profissional.

O acervo técnico do profissional é o conjunto das atividades desenvolvidas ao longo de sua vida profissional compatíveis com suas competências e registradas no Crea por meio de Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs.

Como visto, a CAT 916380/2014 e a CAT 692/2014 (número anterior), ambas emitidas pelo Crea/AM e referentes à Anotação de Responsabilidade Técnica 27483/2014 (peça 1, pp. 119/21, e peça 52, pp. 206/7), dizem respeito ao acervo técnico da profissional Maria Auxiliadora Dias Carvalho, sócia-administradora da MAC Engenharia Ltda., empresa ora representante, e ex-Superintendente Regional do DNIT/AM/RR.

A Certidão de Acervo Técnico 916380/2014 registra o seguinte (peça 1, pp. 119/20, grifos originais e acrescidos):

Atividade Técnica: **1 - OUTRO** #200009 - ESPECIAL (LAUDO, AVALIAÇÃO, RELATÓRIO, VINCULAÇÃO, RETIFICAÇÃO, ADITIVO, ETC.) 200 - OUTRO 0 UN;

----- **Observações** -----

SUPERVISÃO, GERENCIAMENTO, FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO TÉCNICO DA EXECUÇÃO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DO TERMINAL HIDROVIÁRIO NO MUNICÍPIO DE NOVO AIRÃO NO ESTADO DO AMAZONAS [Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00], DE ACORDO COM A ATRIBUIÇÃO CONCEDIDA ATRAVÉS DA RESOLUÇÃO 10, SEÇÃO VI, ART. 111 DE 31/01/2007, EM ANEXO [peça 52, pp. 122/3].

ART Nº 24464/2013 DE CARGO E FUNÇÃO

INÍCIO DA OBRA: 02/03/2009

PRAZO: 300 DIAS

DATA DE ASSINATURA DO CONTRATO: 09/02/2009

PROCESSO DE ART FORA DE ÉPOCA N 079/2014

INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE ART *ONLINE*

Atividade: Especial (laudo, avaliação, relatório, vinculação, retificação, aditivo, etc.)

⁸ <https://www.confea.org.br/index.php/servicos-prestados/certidao-de-acervo-tecnico-cat>. Acesso em: 1 abr. 2025.

Especificação: Fiscalização

----- Informações Complementares -----

Conforme atestado anexo (10 páginas, emitido em 26/09/2014) [peça 1, pp. 122/31], circunscrito APENAS às atividades inerentes à sua modalidade, ENG. CIVIL, em coerência com as suas atribuições profissionais. Obs: 1 - **A profissional comprovou vínculo empregatício com o DNIT, atuando no cargo de Superintendente no Estado de Amazonas e Roraima/RR, conforme Portaria de Nomeação 105, de 20/04/2017, resultante na ART de Cargo Técnico 24464/2013. (...)**

As características do terminal hidroviário de Novo Airão/AM eram as seguintes (peça 52, p. 203):

- Tipo de Projeto:	Básico	
- Tipo de Obra:	Terminal Hidroviário no Município de Novo Airão - AM	
- Corpo Hídrico:	Rio Negro	
- Amplitude:	12,30 metros (de projeto)	
- Obras de acostagem:	- Rampa de Acesso Fixa:	37x 6,40m)
	- Rampa de Acesso Móvel:	2 (45x6,40)
	- Flutuante Intermediário/acesso:	17x6x2
	- Flutuante Principal de Atracação:	(60x16x2)m + convés superior de (35x20) + rampa
- Obras de retroporto:	Terraplenagem, Contenções, Pavimentação, Cercas, Paisagismo, Estação de passageiros e Guarita.	
- Valores (R\$)	Construção da Estação de Passageiros/Administração	R\$ 367.371,36
	Construção de Cercas, Pavimentação, Paisagismo, Contenções e Terraplenagem	R\$ 2.395.878,64
	Construção de Cais (Flutuante) e Construção de Ponte de Acesso	R\$ 11.944.474,52
	Construção da Guarita	R\$ 43.191,47
	Serviços Gerais	R\$ 459.683,27
	Total:	R\$ 15.210.599,26
- Projetista:	Exército Brasileiro	

Processo nº 50600.006568/2008-17

O teor da CAT 916380/2014 e da CAT 692/2014 (número anterior), emitidas pelo Crea/AM, e do Atestado de Capacidade Técnica, emitido pelo DNIT/AM, segue reproduzido, totalmente ou em parte (peça 1, pp. 119/31):



Certidão de Acervo Técnico - CAT
Resolução Nº 1025 de 30 de Outubro de 2009
Lei Federal Nº 6496 de 07 de Dezembro de 1977

Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Amazonas

CREA-AM

CAT COM REGISTRO DE ATESTADO
916380/2014
Nº anterior: 6922014
Atividade concluída

CERTIFICAMOS, em cumprimento ao disposto na Resolução nº 1.025, de 30 de outubro de 2009, do Confea, que consta dos assentamentos deste Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Amazonas - Crea-AM, o Acervo Técnico do profissional **MARIA AUXILIADORA DIAS CARVALHO** referente à(s) Anotação(ões) de Responsabilidade Técnica - ART abaixo discriminada(s):

Profissional: **MARIA AUXILIADORA DIAS CARVALHO**
Registro: **SN AM** RNP: 1504089502
Título profissional: **ENGENHEIRA CIVIL**

Número da ART: 274832014	Tipo de ART: ART	Registrada em: 18/09/2014	Baixada em: 11/01/2016
Forma de registro: INDIVIDUAL	Participação técnica: INDIVIDUAL		
Empresa contratada:			

Contratante: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES-DNIT Endereço do contratante: AVENIDA RECIFE Complemento: Cidade: MANAUS Contrato: 0420140027483 Valor do contrato: R\$ 0,00 Ação institucional: Outros Endereço da obra/serviço: TERMINAL HIDROVIÁRIO Complemento: Cidade: NOVO AIRÃO Data de início: 18/09/2014 Finalidade: SEM DEFINIÇÃO Proprietário: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES-DNIT	Celebrado em: 18/09/2014 Tipo de contratante: Pessoa Jurídica	CPF/CNPJ: 04.892.707/0002-91 Nº: 2.479 CEP: 69.058-775 Bairro: FLORES UF: AM Nº: S/N CEP: 69.000-000 Bairro: - UF: AM

Atividade Técnica: **1 - OUTRO #200009 - ESPECIAL (LAUDO, AVALIAÇÃO, RELATÓRIO, VINCULAÇÃO, RETIFICAÇÃO, ADITIVO, ETC.) 200 - OUTRO 0 UN;**

CPF/CNPJ: 04.892.707/0002-91

Observações

SUPERVISÃO, GERENCIAMENTO, FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO TÉCNICO DA EXECUÇÃO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DO TERMINAL HIDROVIÁRIO NO MUNICÍPIO DE NOVO AIRÃO NO ESTADO DO AMAZONAS, DE ACORDO COM ATRIBUIÇÃO CONCEDIDA ATRAVÉS DA RESOLUÇÃO 10, SECALVIA ART 111 DE 31/01/2007, EM ANEXO,

ART Nº 24464/2013 DE CARGO E FUNÇÃO

PROCESO DE ART FORA DE ÉPOCA Nº 079/2014
 INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE ART ONLINE
 Atividade: Especial (laudo, avaliação, relatório, vinculação, retificação, aditivo, etc.)
 Especificação: Fiscalização

Informações Complementares



Certidão de Acervo Técnico - CAT
Resolução Nº 1025 de 30 de Outubro de 2009
Lei Federal Nº 6496 de 07 de Dezembro de 1977

Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Amazonas

CREA-AM

CAT COM REGISTRO DE ATESTADO
916380/2014
Nº anterior: 6922014
Atividade concluída

Certidão de Acervo Técnico nº 916380/2014
29/10/2014, 12:24
1x7Z6

Conforme atestado anexo (10 páginas, emitido em 26/09/2014), circunscrito APENAS às atividades inerentes à sua modalidade, ENG. CIVIL, em coerência com as suas atribuições profissionais, Obs.: 1- A profissional comprovou vínculo empregatício com o DNIT, atuando no cargo de Superintendente no Estado de Amazonas e Roraima/RR, conforme Portaria de Nomeação Nº. 105, de 20/04/2017, resultante na ART de Cargo Técnico Nº. 24464/2013, CERTIFICAMOS, finalmente, que a responsabilidade pela veracidade e exatidão das informações declaradas constantes nos documentos que se encontram vinculados à presente Certidão de Acervo Técnico – CAT, cabe aos seus emissores, Obs.: ART registrada através de processo fundamentado nos dispositivos previstos na Resolução nº. 1025/09, combinado com a Resolução nº. 1050/13, ambas do CONFEA, conforme decisão da C.E.E.C nº 1157/14, exarada na sua 121ª Reunião Ordinária, em 08/09/2014.

A autenticidade desta Certidão pode ser verificada em:
<http://publico.crea-am.org.br/>, com a chave: 1x7Z6


 SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Certidão de Acervo Técnico

No. 692/2014

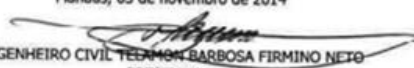
Nome: MARIA AUXILIADORA DIAS CARVALHO
No. CREA: 7147-D/PA-AP
Modalidade(s): ENGENHEIRO CIVIL
Endereço: AVENIDA CORONEL TEIXEIRA N.2163 EDF FAROL DA PONTA NEGRA APT 201
 PONTA NEGRA - MANAUS/AM
Atribuições: ARTIGOS 7 E 25 DA RES.218/73 DO CONFEA

Certificamos, para fins de Acervo Técnico, de acordo com a resolução No. 1.025 de 30 de outubro de 2009 do CONFEA, que dos arquivos deste CREA constam a(s) seguinte(s) Anotações de Responsabilidade Técnica:

1. Referente: ART No. 27483/2014 de 18/09/2014
Contratante: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES-DNIT
Empresa Contratada:
Local Obra/Serviço: TERMINAL HIDROVIÁRIO, S/N, -
 - NOVO AIRÃO/AM
Valor Obra/Serviço: R\$ 0,00
 SUPERVISÃO, GERENCIAMENTO, FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO TÉCNICO DA EXECUÇÃO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DO TERMINAL HIDROVIÁRIO NO MUNICÍPIO DE NOVO AIRÃO NO ESTADO DO AMAZONAS, DE ACORDO COM ATRIBUIÇÃO CONFERIDA ATRAVÉS DA RESOLUÇÃO 10, SEÇÃO VI, ART 111 DE 31/01/2007, EM ANEXO. ART Nº 24464/2013 DE CARGO E FUNÇÃO. INÍCIO DA OBRA: 02/03/2009 PRAZO: 300 DIAS DATA DE ASSINATURA DO CONTRATO: 09/02/2009 PROCESSO DE ART FORA DE ÉPOCA N 079/2014 INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE ART ONLINE Atividade: Especial (laudo, avaliação, relatório, vinculação, retificação, aditivo, etc.) Especificação: Fiscalização

Histórico: Conforme atestado anexo (10 páginas, emitido em 26/09/2014), circunscrito APENAS às atividades inerentes à sua modalidade, ENG. CIVIL, em coerência com as suas atribuições profissionais. Obs.: 1- A profissional comprovou vínculo empregatício com o DNIT, atuando no cargo de Superintendente no Estado de Amazonas e Roraima/RR, conforme Portaria de Nomeação Nº. 105, de 20/04/2017, resultante na ART de Cargo Técnico Nº. 24464/2013. CERTIFICAMOS, finalmente, que a responsabilidade pela veracidade e exatidão das informações declaradas constantes nos documentos que se encontram vinculados à presente Certidão de Acervo Técnico – CAT, cabe aos seus emissores. Obs.: ART registrada através de processo fundamentado nos dispositivos previstos na Resolução nº. 1025/09, combinado com a Resolução nº. 1050/13, ambas do CONFEA, conforme decisão da C.E.E.C nº 1157/14, exarada na sua 1212ª Reunião Ordinária, em 08/09/2014.

Manaus, 03 de novembro de 2014


 ENGENHEIRO CIVIL TELAMON BARBOSA FIRMINO NETO
 PRESIDENTE







Superintendência Regional nos Estados do Amazonas

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Atestamos para os devidos fins que, de acordo com o relatório técnico, apresentado pela Coordenação de Administração Hidroviária, da Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas, a **Srª. Maria Auxiliadora Dias Carvalho, Engenheira Civil, CREA nº 7.147-D/PA-AP e RNP nº 150408950-2**, atuou na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico do contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a Empresa J. Nasser Engenharia Ltda., tendo como objeto a Execução das Obras e dos Serviços de Engenharia para a Construção do Terminal Hidroviário do Município de Novo Airão no Estado do Amazonas, de acordo com a **ART nº 27.483/2014** e com as atribuições e as competências legais do cargo e da função de Superintendente Regional do DNIT nos Estados do Amazonas e de Roraima, concedidas através do artigo 111 do Regimento Interno do DNIT e conforme abaixo discriminado:

Contrato: UT- 01.1.0.00.0003/2009-00.

Objeto: Execução das Obras e dos Serviços de Engenharia para a Construção do Terminal Hidroviário do Município de Novo Airão/AM – **ART nº 3.981/2009.**

Empresa Contratada: J. Nasser Engenharia Ltda.

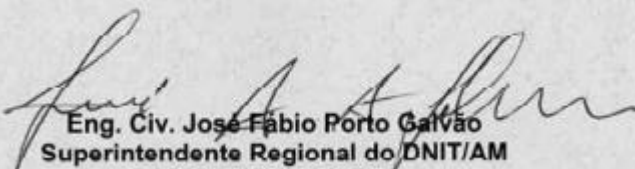
Contratante: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Superintendência Regional do DNIT nos Estados do Amazonas e de Roraima.

Período de Execução da Obra: 02/03/2009 a 23/08/2011.

Responsável Técnico pela Execução das Obras Cíveis: Eng. Civ. José Nasser - CREA-PA nº 1819-D.

Responsável Técnico pela Execução das Obras Navais: Tecnólogo em Construção Naval Flávio Silveira - CREA-SP nº 5060517550-D.

Manaus/AM, 26 de setembro de 2014.


Eng. Civ. José Fábio Porto Galvão
Superintendente Regional do DNIT/AM
CPF 439.270.762-87

Também merecem destaque, na presente análise, as Portarias 21/2009 e 22/2009, editadas no âmbito da Superintendência Regional do DNIT/AM/RR e atinentes ao Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, instrumento firmado com a J. Nasser Engenharia e que subsidiou a emissão das CATs 916380/2014 e 692/2014, certidões apresentadas no Pregão Eletrônico 250/2023, questionado nestes autos (peça 52, pp. 90/1):

BOLETIM ADMINISTRATIVO Nº 016 DE 20 a 24/04/09

PORTARIA Nº 21 - A SUPERINTENDENTE REGIONAL DO DNIT NOS ESTADOS DO AMAZONAS E RORAIMA, no uso da competência subdelegada pela Portaria nº 308, de 07.03.2007, publicada no D.O.U. de 14.03.2007, alterada pela Portaria nº 769/2007 de 16/05/2007, resolve:

12

BOLETIM ADMINISTRATIVO Nº 016 DE 20 a 24/04/09

DESIGNAR os servidores **EVAILTON ARANTES DE OLIVEIRA**, Especialista em Infraestrutura Sênior, matrícula SIAPE nº 1666071, **LUCIANO MOREIRA DE SOUSA FILHO**, Especialista em Infraestrutura Sênior, matrícula SIAPE nº 1666630 e **JOSÉ FÁBIO PORTO GALVÃO**, Analista em Infraestrutura de Transportes/Engenharia Civil, matrícula SIAPE nº 1570078 e como substitutos **ALEXANDRE LYRA SILVA**, Analista em Infraestrutura de Transportes/Engenharia Civil, matrícula SIAPE nº 1570772 e **ARLINDO PIRES LOPES**, Analista em Infraestrutura de Transportes/Engenharia Civil, matrícula SIAPE nº 1524846, sob a presidência do primeiro, constituírem Comissão com a finalidade de Atestar Medições da execução das obras e/ou serviços objeto(s) do contrato abaixo discriminado:

Empresa: J NASSER ENGENHARIA LTDA.

Obra: Execução de Obras e serviços de engenharia para construção de terminal hidroviário no município de Novo Airão, Estado do Amazonas

Contrato: UT-01.1.0.00.0003/2009-00.

Processo nº 50600.006440/2007-64

PORTARIA Nº 22 - A SUPERINTENDENTE REGIONAL DO DNIT NOS ESTADOS DO AMAZONAS E RORAIMA, no uso da competência subdelegada pela Portaria nº 550, de 19.05.06, publicada no DOU de 23.05.2006, resolve:

DESIGNAR o servidor **EVAILTON ARANTES DE OLIVEIRA**, Especialista em Infraestrutura Sênior, matrícula SIAPE nº 1666071 e como substituto o servidor **LUCIANO MOREIRA DE SOUSA FILHO**, Especialista em Infraestrutura Sênior, matrícula SIAPE nº 1666630, para fiscalizar a execução das obras e/ou serviços do contrato abaixo discriminado:

EMPRESA: J NASSER ENGENHARIA LTDA.

Obra: Execução de Obras e serviços de engenharia para construção de terminal hidroviário no município de Novo Airão, Estado do Amazonas

Contrato: UT-01.1.0.00.0003/2009-00.

Processo nº 50600.006440/2007-64

As propostas de audiência formuladas pela AudContratações (peça 44, item 65) foram embasadas nos achados e nas conclusões do Processo Administrativo 50600.000193/2024-93, instaurado pelo DNIT, para averiguação da legalidade da Certidão de Acervo Técnico (CAT) com Registro de Atestado 916380//2014 (número anterior 692/2014), constante na documentação de habilitação da

empresa MAC Engenharia apresentada no Pregão Eletrônico 250/2023, com vistas a esclarecer se Maria Auxiliadora Dias Carvalho *‘atuou, ou não, na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico da execução da obra de construção do Terminal Hidroviário de Novo Airão no Estado do Amazonas, a não ser com relação às atribuições do cargo de Superintendente Regional do DNIT’* (Portaria DNIT 39/2024, peça 42, pp. 1/2). Os principais fundamentos do Relatório Circunstanciado da Comissão Especial são sintetizados a seguir (peça 42, pp. 1 e 3/17, grifos no original):

a) a Comissão Especial, no uso de suas atribuições, deverá:

I - Realizar levantamento das informações documentais afetos ao Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00;

II - Realizar oitiva dos membros designados na Portaria 21/2009 (ato de fiscalização), do responsável pela emissão do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783 do processo administrativo 00784.011476/2023-09), José Fábio Porto Galvão, e da própria Sra. Maria Auxiliadora Dias Carvalho;

III - Elaborar Relatório Circunstanciado com as informações levantadas.

b) o objeto do Pregão Eletrônico 250/2023 (SEI 14849246) era a contratação, sob o regime de execução ‘Empreitada por Preço Unitário’ e com critério de julgamento ‘Menor Preço’, de empresa especializada de engenharia para a supervisão e o gerenciamento dos serviços de operação e manutenção das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) nos Municípios de Abaetetuba, Augusto Corrêa (Vila de Perimirim), Belém (Distrito de Mosqueiro), Cametá, Juruti, Oriximiná, Santarém, São Miguel do Guamá e Viseu, no Estado do Pará;

c) a empresa MAC ENGENHARIA LTDA., 3ª colocada no certame [lance: R\$ 6.999.992,26, peça 1, p. 116], foi inabilitada pelo pregoeiro, com o seguinte apontamento [peça 1, pp. 116/8]:

MAC ENGENHARIA LTDA - Análise (SEI 15361164) - **INABILITADA** por não apresentar execução de serviços iguais ou similares para fins de Qualificação Profissional (...).

d) em face do recurso interposto pela empresa (SEI 15553082) [peça 1, pp. 76/92], sobreveio a Decisão de Recurso Administrativo Pregoeiro SELIC - PA (SEI 15610393) [peça 1, pp. 93/7], que dispôs:

10.3 ANÁLISE QUANTO À CAT 916380/2014

[] a Certidão de Acervo Técnico - CAT com Registro de Atestado 916380/2014 (número anterior 692/2014) constante do SEI 15329589, que derivou do Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional do Estado do Amazonas, os referidos documentos **não comprovam** que a responsável técnica (Maria Auxiliadora Dias Carvalho) tenha atuado na Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização e Acompanhamento Técnico do Contrato em comento (de similaridade ao objeto ora licitado). Pois (...) o Regimento Interno deste Departamento, à época, em seu Artigo 111 (conforme citado no referido Atestado) refere-se às competências da Superintendência e não do agente (Superintendente) em si.

[] é imperioso citar que a Lei 8666 no seu artigo 67 exige que **a fiscalização, supervisão, gerenciamento e/ou acompanhamento técnico de uma obra pública seja feita por ‘um representante da Administração, especialmente designado’**. A designação, portanto, deverá recair sobre um servidor, estável ou comissionado, ou empregado público. Portanto **somente um agente designado por ato específico** (Portaria de nomeação de fiscalização) que poderá exercer a função de fiscal daquela obra específica (ou fiscal do contrato específico), no qual o habilitará para exercer as referidas funções.

[] Sendo que o documento apresentado ao CREA-AM foi a Portaria de Nomeação de Superintendente 105 de 20/04/2007 (conforme consta, que comprova vínculo empregatício com o DNIT, **mas não comprova a atribuição de Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização e Acompanhamento Técnico de contratos de natureza similar ao objeto** conforme exigido no item 5.5 do Termo de Referência (SEI 14756371) [peça 1, p. 66].

e) o Superintendente Regional do DNIT/PA manteve a decisão do pregoeiro e negou provimento ao recurso administrativo impetrado pela MAC ENGENHARIA (Decisão de Recurso Administrativo - Aut. Superior SRE - PA, SEI 15632261) [peça 1, pp. 98/107];

f) o resultado do Edital 250/2023 (SEI 14849246) foi homologado em 14/9/2023, pelo Superintendente do DNIT/PA (SEI 15661822). Sagrou-se vencedora do certame a sexta classificada, o **CONSÓRCIO GERENCIADORA LH IP4 PARÁ** [empresa líder: Laghi Engenharia Ltda., peça 1, p. 169];

g) o TRF1 deferiu liminar em favor da MAC ENGENHARIA LTDA. No bojo do Agravo de Instrumento 1044069-32.2023.4.01.0000/TRF1 (SEI 16247843) [peça 1, pp. 170/5 e 178/86], e a AGU encaminhou o respectivo **parecer de força executória** [PFE 75/2023, peça 1, pp. 190/4], **requerendo o cumprimento imediato da decisão**, cujo teor é o seguinte [peça 1, pp. 175 e 186]:

Ante o exposto, defiro a tutela de urgência vindicada para suspender a Execução do Contrato assinado com o CONSÓRCIO GERENCIADORA LH IP4 PARÁ e determinar que a autoridade Impretrada aceite a documentação de habilitação técnica profissional apresentada pela Agravante (Atestado de Capacidade Técnica - ID 364340627 - e Certidão de Acervo Técnico, CAT 916380/2014 - ID 364340627 - e, caso tenha preenchido os demais requisitos, seja declarada vencedora do Pregão Eletrônico 250/2023-02.

h) considerando que a autoridade indicada como coatora era o responsável pelo Pregão Eletrônico Edital 250/2023 (SEI 14849246) [peça 1, pp. 30/57], o pregoeiro emitiu a Nota Técnica 7/2023/SELIC-PA/SRE-PA (SEI 16277774) [peça 1, pp. 195/202], discorrendo sobre os fatos no percurso do processo licitatório em questão:

[] sugerimos que a PGE/AGU recorra da decisão de agravo de instrumento, solicitando que seja mantida a decisão da Administração, [] e também **que os autos evoluam a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária para que por meio da Diretoria Colegiada seja revogado o Atestado emitido pela SRE-AM, para Sra. Maria Auxiliadora Dias Carvalho**, e consequentemente oficiar ao CREA-AM que seja revogada também a CAT naquele conselho regional, bem como a SRE-PA revogue o Atestado Técnico de Capacidade Técnica Operacional emitido ao Consórcio PRI/MAC, emitido pela Coordenação de Engenharia Aquaviária, consequentemente Oficiar ao CREA-AM sobre o cancelamento do Atestado. **(grifo nosso)**.

i) a Coordenação de Operações de Infraestrutura Aquaviária (COIAQ) emitiu a Nota Técnica 196 (SEI 16401975), com a devida análise dos fatos apontados em relação à CAT 916380//2014 (SEI 15329589), da profissional Sra. Maria Auxiliadora Dias Carvalho, cujo teor declara:

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), na aplicação da segregação de funções:

[] **A estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização**, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Sob o mesmo ponto de vista, o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do DNIT dispõe sobre os atos de designação dos agentes no âmbito dos contratos firmados pela Autarquia, e cita:

*Todo contrato firmado no âmbito do DNIT deverá possuir o Gestor, um Fiscal Administrativo e um Fiscal Técnico, **designados por meio de portaria**. [] **A designação de servidor ou comissão e seus substitutos deverá ocorrer antes do início da vigência do contrato, por meio de Portaria específica**, emitida pela autoridade competente e publicada no Boletim Administrativo.*

(...)

[] entendendo que deve-se respeitar a segregação de funções no que tange aos setores que tem atribuições de autorização e aos que possuem atribuições de controle, plausível é o entendimento de que a Profissional Sra. Maria Auxiliadora Dias Carvalho, por estar Nomeada

como Superintendente Regional, segundo a Portaria de Nomeação de Superintendente 105 de 20/04/2007, não poderia designar a si própria como agente atuante no Contrato, sendo assim, **não estando habilitada para exercer as funções de Supervisão, Gerenciamento ou Fiscalização, às quais o atestado da profissional se refere.**

j) a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) retransmitiu os autos à Procuradoria Federal Especializada (PFE), para fins de análise dos aspectos jurídicos e de emissão de parecer quanto à legalidade/compatibilização do atestado em face da função desempenhada de Superintendente, advindo a Nota 00027/2023/CONS./RJ/PFE-DNIT/PGF/AGU (SEI 16622989) [peça 52, pp. 14/21], aprovada por meio do Despacho 01380/2023/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU (SEI 16623414) [peça 52, pp. 22/4], cujo teor declara:

11. Portanto, recomenda-se que seja instaurado um processo administrativo visando esclarecer os fatos, instruindo-o com todos os documentos afetos ao Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 que porventura demonstrem que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou, ou não, na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico, a não ser com relação às atribuições do cargo de Superintendente Regional do DNIT no Estado do Amazonas que ocupava à época.

12. Sugere-se, outrossim, a oitiva dos membros designados na Portaria 21/2009 (ato de fiscalização) [titulares: Srs. Evalton Arantes de Oliveira, Luciano Moreira de Sousa Filho e José Fábio Porto Galvão, peça 52, pp. 90/1], do responsável pela emissão do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783 do processo administrativo 00784.011476/2023-09), José Fábio Porto Galvão [peça 1, pp. 122/31], e da própria Sra. Maria Auxiliadora Dias Carvalho, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, sem prejuízo de outras pessoas ou documentação que se faça pertinente.

(...)

15. O importante é o esclarecimento da questão cerne com base no princípio da verdade real: **Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou ou não de acordo com a qualificação técnica/capacidade técnico-profissional apresentada?**

(...)

17. A atribuição para conduzir o processo administrativo acima dito, considerando que o assunto envolve 02 (duas) Superintendências Regionais distintas, bem como obras e serviços aquaviários delegados (tantos as obras/serviços objeto do Atestado de Capacidade Técnica [SEI 16286783 do processo administrativo 00784.011476/2023-09] como as obras/serviços do objeto do presente Pregão eletrônico 250/2023), **é da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária. (grifo nosso)**

k) a Comissão Especial, no intuito de instruir o procedimento administrativo e realizar as oitivas recomendadas pelo item 12 do opinativo da PFE junto ao DNIT, observando a necessidade de assegurar aos envolvidos o pleno exercício de seus direitos, em cumprimento ao princípio da ampla defesa e do contraditório, postulou que fossem respondidos os seguintes questionamentos:

1. Maria Auxiliadora Dias Carvalho realizou serviços condizentes com as atribuições e competências dos trabalhos de Supervisão?
2. Maria Auxiliadora Dias Carvalho realizou serviços condizentes com as atribuições e competências dos trabalhos de Gerenciamento?
3. Maria Auxiliadora Dias Carvalho realizou serviços condizentes com as atribuições e competências dos trabalhos de Fiscalização e Acompanhamento TÉCNICO?
4. Em caso afirmativo para um ou mais questionamentos acima, há Documentação Comprobatória, incluindo a Portaria de Designação da servidora para a função de fiscalização, gerenciamento, acompanhamento, nos termos do Artigo 67 da Lei 8.666/1993?

l) Luciano Moreira de Sousa Filho, designado para oitiva por ter sido instituído, pela Portaria 21/2009 (SEI 16706227), como membro da comissão que teve por finalidade atestar as medições da execução das obras e/ou serviços de engenharia relativos ao Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, alegou que Maria Auxiliadora Dias Carvalho praticou atos de serviços condizentes com as atribuições e as competências atinentes às Superintendências Regionais, que restavam determinadas pelo Regimento Interno do DNIT, vigente à época dos fatos;

m) José Fábio Porto Galvão, responsável pela emissão do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783) [peça 1, pp. 122/31] e membro da comissão instituída pela Portaria 21/2009 (SEI 16706227), apresentou as seguintes alegações (SEI 16747661) [peça 52, pp. 114/21]:

Fazendo referência ao solicitado nos itens 1, 2 e 3, e levando em consideração o exposto acima, informamos que Maria Auxiliadora Dias Carvalho, Engenheira Civil, ex-Superintendente Regional do DNIT/AM/RR, realizou/participou/atuou em diversas atividades/serviços técnicos relacionados a supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento da execução da obra de construção do porto de Novo Airão/AM, sem prejuízo de exercer outras atividades e serviços relevantes ao cargo e a função de Superintendente Regional do DNIT/AM, posto que, nessa época, a Superintendência Regional do DNIT/AM, somente dispunha de 02 (dois) técnicos/servidores/Engenheiros Civis, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG, lotados no Núcleo do Programa de Aceleração do Crescimento/NPAC-02, com sede na Superintendência Regional do DNIT/AM, em Manaus/AM, responsáveis pela realização de serviços/trabalhos técnicos e administrativos inerentes a execução de diversas obras de infraestrutura aquaviária (Construção de IP4s no Estado do Amazonas), principalmente às obras conveniadas com o Governo do Estado do Amazonas, Prefeituras Municipais e Companhia das Docas do Maranhão/CODOMAR, além de que o certame licitatório visando a contratação de empresa especializada de engenharia para a prestação dos serviços técnicos de supervisão da execução da obra de construção do porto de Novo Airão/AM não logrou êxito, ou seja, fracassou.

Relacionamos abaixo as diversas atividades/serviços técnicos com a atuação/participação de Maria Auxiliadora Dias Carvalho, Engenheira Civil, ex-Superintendente Regional do DNIT/AM/RR, na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento da execução da obra de construção do porto de Novo Airão/AM:

1. Atuou na realização de vistorias técnicas periódicas no canteiro de obras, junto aos técnicos da Comissão/Portaria 21/2009 (formada com a finalidade de atestar medições do contrato UT-01/03/09) (SEI 16706227), e aos técnicos da empresa J. Nasser Engenharia Ltda. (responsável pela execução da obra de construção do porto de Novo Airão/AM), para discutir/acompanhar o cumprimento do cronograma físico financeiro e o andamento da execução dos serviços, sobretudo, os serviços executados conforme os projetos executivos aprovados, as normas e as instruções de serviços do DNIT, e que eram objeto de medições;

2. Atuou na realização de reuniões técnicas mensais, junto aos técnicos da Comissão/Portaria 21/2009 (formada com a finalidade de atestar medições do contrato UT-01/03/09) (SEI 16706227), para discutir o planejamento/gerenciamento/acompanhamento da disponibilidade orçamentária/financeira, avaliar o desempenho da empresa contratada (J. Nasser Engenharia Ltda.), e o andamento/cumprimento das metas estabelecidas no cronograma físico financeiro e dos serviços executados e medidos mensalmente, além de comandar/liderar discussões técnicas relacionadas com a solução de possíveis/futuros problemas e obstáculos que porventura poderiam causar atrasos no prazo de entrega da obra em questão;

3. Atuou na realização de reuniões técnicas para a discussão de definições de soluções de engenharia e/ou alterações do projeto de execução da referida obra, junto ao corpo técnico de engenheiros do Exército Brasileiro (autor do projeto), na sede da Superintendência Regional do DNIT/AM;

4. Participou de reuniões técnicas (conforme convocações) para a apresentação/discussão/acompanhamento do andamento da execução da obra e do cumprimento

do cronograma físico financeiro, junto a Diretoria Geral do DNIT, Diretoria Executiva do DNIT e Diretoria de Infraestrutura Aquaviária/DAQ/DNIT, na sede do DNIT em Brasília;

5. Participou de diversas reuniões técnicas e em audiências públicas, em Manaus/AM, Novo Airão/AM e Brasília/DF, junto aos Órgãos Ambientais, para a discussão/obtenção do licenciamento ambiental, e do cumprimento das condicionantes ambientais pela empresa contratada (J. Nasser Engenharia Ltda.), responsável pela execução da obra de construção do porto de Novo Airão/AM;

6. Atuou no gerenciamento e no acompanhamento através de documentos técnicos (projetos, plantas, planos, estudos de áreas, ARTs, relatórios), além de realizar diligências para a solicitação/obtenção/emissão do nada Opor, da execução da obra de construção do porto de Novo Airão/AM, junto a Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental/CFAOC/Marinha do Brasil;

Quanto ao item 4 da solicitação dessa Comissão Especial (Portaria 39/2024), informamos que as atividades/serviços técnicos relacionados acima, estão definidos e enquadrados de acordo com o artigo 111 do Regimento Interno do DNIT, da época (SEI 16747738) [peça 52, pp. 122/3], a Resolução 1.025/2009, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia/CONFEA, da época (SEI 16747754), e a Portaria 1.009, de Delegação de Competência (SEI 16747782), emitida pela Diretoria Colegiada do DNIT, datada de 26/08/2008, conforme transcritos abaixo:

(...)

Ademais, colaborando com os trabalhos dessa Comissão Especial (Portaria 39/2024), que objetiva verificar e analisar a conformidade da Certidão de Acervo Técnico/CAT, em virtude do registro no ano de 2014, de Atestado de Capacidade Técnica, emitido em nome de Maria Auxiliadora Dias Carvalho, Engenheira Civil, ex-Superintendente Regional do DNIT/AM/RR, informamos que este mesmo assunto, já fora por demais verificado, analisado, diligenciado e decidido a sua veracidade e legalidade pela **Coordenação Geral de Cadastro e Licitação/CGCL/DIREX/DNIT**, (a qual tem suas responsabilidades, competências e atribuições definidas nos artigos 76, 77 e 78, do atual Regimento Interno do DNIT), (SEI 16747820), através da Decisão de Recurso Administrativo, datada de 21/06/2023 [peça 52, pp. 146/54], (Pregão Eletrônico 172/2023 - Processo/SEI 50600.042810/2022-66), (SEI 16747853), e da Nota Técnica 437/2023/CLSO/CGCL/DIREX/DNIT/SEDE, datada de 04/12/2023 [peça 52, pp. 155/61], (Pregão Eletrônico 250/2023 - Processo/SEI 00784.011479/2023-34), (SEI 16747863), conforme transcritos abaixo:

(...)

De igual forma, destacamos a essa Comissão Especial, (Portaria 39/2024), as informações/orientações/recomendações contidas nos itens 11, 12, 13, 14 e 15 do Despacho 01380/2023/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU [peça 52, pp. 22/4], da **Procuradoria Federal Especializada/PFE/DNIT/SEDE**, datado de 19/12/2023, (SEI 16747880), a respeito da veracidade e legalidade da emissão do Atestado de Capacidade Técnica em questão, conforme transcritos abaixo:

(...)

Contudo, primando pela boa discussão, e de acordo com a verdade real dos fatos acontecidos há aproximadamente 15 (quinze) anos, este servidor entende, que o caso em tela não ofendeu o princípio da segregação de funções, como citado nos itens 8 e 10 do Ofício 5762/2024/CGOP/DAQ/DNIT/SEDE, da Coordenação Geral de Operações Aquaviárias/CGOP/DAQ/DNIT, datado de 11/01/2024, (SEI 16685374), supracitado, até porque à época dos fatos, o DNIT ainda não possuía o seu Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos [peça 10], o qual somente foi elaborado anos depois, considerando ainda, a escassez de técnicos/servidores lotados na Superintendência Regional do DNIT/AM, conforme mencionado acima: ***‘posto que, nessa época, a Superintendência Regional do DNIT/AM, somente dispunha de 02 (dois) técnicos/servidores/Engenheiros Cíveis, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG, lotados no Núcleo do Programa de Aceleração***

do Crescimento/NPAC-02, com sede na Superintendência Regional do DNIT/AM, em Manaus/AM, responsáveis pela realização de serviços/trabalhos técnicos e administrativos inerentes a execução de diversas obras de infraestrutura aquaviária, (Construção de IP4s no Estado do Amazonas), principalmente às obras conveniadas com o Governo do Estado do Amazonas, Prefeituras Municipais e Companhia das Docas do Maranhão/CODOMAR, além de que, o certame licitatório visando a contratação de empresa especializada de engenharia para a prestação dos serviços técnicos de supervisão da execução da obra de construção do porto de Novo Airão/AM, não logrou êxito, ou seja, fracassou.

n) Maria Auxiliadora Dias Carvalho, nos mesmos moldes da resposta de José Fábio Porto Galvão, apresentou, em suma, as seguintes informações (SEI 16751929) [peça 52, pp. 191/201]:

Após extensa, porém, necessária explanação a respeito dos FATOS REAIS que lastreiam a Emissão do Atestado de Capacidade Técnica, com registro de CAT 916380/2014, passaremos a responder os questionamentos propostos por Vossa Senhoria:

1. realizou serviços condizentes com as atribuições e competências dos trabalhos de Supervisão?

Sim, conforme massivamente demonstrado, não havia empresa supervisora contratada, pois a licitação para supervisão foi fracassada. Dessa forma, atuei de forma ostensiva na condução do contrato, realizando visitas técnicas, participando de audiências junto a Justiça Federal Ambiental, de reuniões de cunho técnico, conforme cópia de documento encontrado em meu acervo pessoal (doc 05) [peça 52, pp. 215/20], tais como estes devem ter inúmeros no acervo do DNIT que não tive acesso. Supervisionei de forma ampla a execução dos serviços.

2. realizou serviços condizentes com as atribuições e competências dos trabalhos de Gerenciamento?

Sim. A função do Superintendente na qualidade de ‘diretor’ da Superintendência, abrange o gerenciamento. No tocante a obra em questão, atuei de forma específica, coordenando grupos de trabalho, participando de reuniões técnicas, conferindo a qualidade dos serviços prestados e conferindo o que era de fato executado. Garantindo assim, a boa execução do contrato.

3. realizou serviços condizentes com as atribuições e competências dos trabalhos de Fiscalização e Acompanhamento TÉCNICO?

Sim. O Acompanhamento técnico foi devidamente realizado. Mensalmente era realizada reunião com a Diretoria Geral, Diretoria Aquaviária e Coordenação de Obras Hidroviárias. Estas reuniões possuíam caráter técnico, onde eram debatidos os aspectos técnicos da obra. Há de se ressaltar que a referida obra apresentou diversos entraves, desde necessidade de adequação técnica à gestão ambiental, em todas as ocasiões eu estava atuando, pois devido ao acompanhamento exercido, dominava todo o conteúdo técnico relacionado à obra do porto de Novo Airão.

4. Em caso afirmativo para um ou mais questionamentos acima, há Documentação Comprobatória, incluindo a Portaria que lhe designa para a função de fiscalização, gerenciamento, acompanhamento, nos termos do Artigo 67 da Lei 8.666/1993.

Em Relação a esta pergunta é importante ressaltar que o Art. 67 da lei 8.666/1993, não determina a existência de portaria de nomeação para gerenciamento e acompanhamento, apenas para fiscalização, vejamos:

‘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 adoção das medidas convenientes.’

Dessa forma, a Portaria de Nomeação de Superintendente, juntamente com a Portaria de Delegação de Competência, concede plenamente a atribuição ao Superintendente para coordenar e supervisionar as obras sobre sua responsabilidade. Entendimento que se coaduna com o do Procurador Geral: *‘Sobre o tema, verifica-se que o Regimento Interno do DNIT (Resolução DNIT 10 de 31/01/2007), vigente no período em que Maria Auxiliadora teria atuado exercendo as funções acima descritas, dispunha, no art. 111, XIII, **competir às Superintendências Regionais controlar e emitir as medições de serviços**. Conforme relatado pela área técnica, o contrato referenciado no atestado de capacidade técnica estaria sob a ‘jurisdição’ da Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas, de modo que competia àquela Superintendência controlar e emitir as medições de serviços, revelando-se incoerente dissociar o controle e medição de serviços dos atos descritos no atestado.’*

o) Evalton Arantes de Oliveira foi notificado, mas esta Comissão Especial fora informada de que o referido servidor se encontrava afastado, em decorrência de licença médica, até o dia 26/2/2024;

p) no Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, celebrado entre o DNIT e a empresa J. Nasser Engenharia Ltda., Processo 50600.006440/20007-64, **consta designação do servidor Evalton Arantes de Oliveira, especialista em infraestrutura sênior, matrícula SIAPE 1666630, como fiscal do contrato ora em análise, assim como do substituto dele, o servidor Luciano Moreira de Sousa Filho, ambos instituídos pela Portaria 22/2009 (SEI 16706227)** [peça 52, p. 91], publicada em 13/4/2009 e conferida e assinada pela própria Sra. Maria Auxiliadora Dias Carvalho, à época, Superintendente Regional do DNIT no Estado do Amazonas e Roraima;

q) consta nos autos, igualmente, a **Portaria 21/2009 (SEI 16706227)** [peça 52, pp. 90/1], a qual **designa os servidores Evalton Arantes de Oliveira, especialista em infraestrutura sênior, matrícula SIAPE 1666630, Luciano Moreira de Sousa Filho, especialista em infraestrutura sênior, matrícula SIAPE 1666630, e José Fábio Porto Galvão, analista em infraestrutura de transportes/engenharia civil, matrícula SIAPE 1570772, bem como os substitutos Alexandre Lyra, analista em infraestrutura de transportes/engenharia civil, matrícula SIAPE 1570772, e Arlindo Pires Lopes, analista em infraestrutura de transportes/engenharia civil, matrícula SIAPE 1524846, todos instituídos como membros da Comissão que teve por finalidade atestar as medições da execução das obras e/ou serviços de engenharia relativos ao Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00;**

r) assim, **para o Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, restavam estabelecidas as competências e as atribuições técnicas designadas aos citados servidores, que detinham poderes específicos para exercer a coordenação das atividades de fiscalização e o acompanhamento técnico da execução dos serviços de construção do porto de Novo Airão/AM, nomeados por meio das Portarias 21/2009 e 22/2009 (SEI 16706227), em estrita conformidade com o art. 67 da Lei 8.666/1993,** vigente no momento da licitação;

s) portanto, **para exercer função específica, em especial de fiscalização, supervisão, gerenciamento e/ou acompanhamento técnico contratual, o instrumento legalizador de tais atividades se dá com publicação de portaria para este fim,** instrumento este que definirá a capacidade, as competências, regulamentação dos cargos (considerando o rol de atribuições, conforme Manual de Fiscalização de Contratos do DNIT) com o escopo de atribuir ao agente público legalmente investido tais funções, dado que deve **recair tal investidura sobre servidor, estável e/ou comissionado, ou empregado público,** outorgando-lhe poderes para exercer determinada função naquela obra ou serviço específico e habilitado para tanto, em respeito aos princípios da eficiência, da transparência e da organização da Administração Pública;

t) pela análise dos documentos, a responsabilidade técnica de atuação nas funções de fiscalização e atestes dos trabalhos foi desempenhada e atribuída aos membros das Comissões designadas por meio da Portaria 21/2009 e pelos próprios fiscais nomeados pela Portaria 22/2009;

u) nota-se o registro da assinatura de Maria Auxiliadora Dias Carvalho, a época dos fatos, como ordenadora de despesas, juntamente com os membros designados da Comissão para a Fiscalização e o representante legal da empresa, conforme Processo 50600.006440/2007-64, visto que a funcionária ocupava o cargo de Superintendente Regional do DNIT nos Estados do Amazonas e Roraima, **não sendo localizado nos autos nenhum documento de designação de Maria Auxiliadora Dias Carvalho como fiscal do contrato ou qualquer outra indicação que a qualificação [qualificasse] para a atribuição específica de supervisão, gerenciamento, fiscalização e no acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00. Tampouco deparou-se com relatórios mensais de supervisão e gerenciamento ou outros documentos constantes nos respectivos processos emitidos ou rubricados por Maria Auxiliadora Dias Carvalho;**

v) com relação à apresentação da Certidão de Acervo Técnico (CAT) com Registro de Atestado 916380/2014 (número anterior 692/2014), da qual derivou o Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional do Estado do Amazonas [peça 1, pp. 119/31], os referidos documentos se basearam na verificação de que Maria Auxiliadora Dias Carvalho, em coerência com as suas atribuições profissionais, comprovou vínculo empregatício com o DNIT, atuando no cargo de Superintendente no Estado de Amazonas e Roraima/RR, conforme Portaria de Nomeação 105, de 20/4/2017, resultante na ART de Cargo Técnico 24464/2013 [mencionada à peça 1, pp. 119/21];

w) em decorrência disto, fora apresentado Atestado de Capacidade Técnica (SEI 15329589) [peça 1, pp. 122/31] emitido pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas à época, sustentando que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, por conseguinte, gerando a CAT 916380/2014 [peça 1, pp. 119/21];

x) em que pese a apresentação dos documentos, não é uma declaração ou mesmo uma ART de cargo e função genérica que vincula a participação da profissional a uma obra específica, mesmo que a profissional tenha ocupado o cargo de Superintendente Regional do DNIT/AM/RR, sendo necessária a emissão de ART para esta finalidade, de modo a viabilizar a responsabilidade da profissional à fiscalização da obra em si. Em vista disso, tais declarações não têm total capacidade de comprovar que a responsável técnica Maria Auxiliadora Dias Carvalho tenha, de fato, atuado e/ou tenha sido atribuída para exercer as funções de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do contrato;

y) todavia, Maria Auxiliadora Dias Carvalho, na qualidade de Superintendente Regional do DNIT/AM/RR, realizava a GESTÃO do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 (por se tratar de atividade inerente ao cargo de superintendente), na medida em que a própria alega, veementemente, na manifestação aqui protocolada (SEI 16751929), a realização das seguintes atividades [peça 52, pp. 194/5]:

No exercício da minha função, participei de reuniões mensais realizadas no DNIT SEDE. Tais reuniões tinham por finalidade discutir o andamento da execução dos serviços de construção do porto de Novo Airão, abordando problemas e soluções de cunho técnico. Nas reuniões, sempre me fiz presente, sem estar acompanhada por nenhum outro técnico da Superintendência Regional, demonstrando pleno domínio sobre a evolução da obra, pois, era eu quem coordenava e gerenciava, estando a par de todas as nuances técnicas referentes à construção da Instalação Portuária. (...) confirmar que esta Ex-Superintendente dominava todos os assuntos técnicos ligados a obra, pois, participava ativamente na tomada de decisões, o que comprova, de fato, minha atuação como gestora contratual. (...) Os documentos constantes no processo relativo ao Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, comprovam a minha constante atuação na Coordenação dos serviços.

z) além das atividades desempenhadas pela profissional, fora atribuída à Superintendente Regional do DNIT/AM/RR a competência para aprovar o edital e realizar a licitação, assim como representar o DNIT na lavratura e na assinatura de contratos para a execução das obras do terminal hidroviário,

no município de Novo Airão/AM, conforme Relato 38/2008-DAQ, aprovado na reunião da Diretoria Colegiada, em 26 de agosto de 2008, constante da Ata 33/2008, conforme Portaria de Delegação 1009/2008 (SEI 16751941) [peça 52, pp. 202/3];

aa) Maria Auxiliadora Dias Carvalho, imbuída na função de Superintendente Regional do DNIT/AM/RR, era competente e designada para exercer a gestão do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, atividade esta inerente ao cargo de Superintendente Regional do DNIT. Contudo, para a função específica de fiscalização do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, a Portaria 22/2009 (SEI 16706227) [peça 52, p. 91], em estrita conformidade com o art. 67 da Lei 8.666/1993, atribuiu a competência técnica aos servidores nomeados, Evailton Arantes de Oliveira, e seu substituto, o servidor Luciano Moreira de Sousa Filho, com poderes representativos para atuarem como fiscal do contrato e fazerem o devido acompanhamento técnico da construção do porto de Novo Airão/AM;

ab) os atos de designação dos agentes para atuação nos contratos firmados no âmbito dos DNIT devem ser respeitados, na medida em que se deve designar Gestor, Fiscal Administrativo e Fiscal Técnico, nomeados por portaria, em estrita observância ao princípio da segregação de funções, no que tange aos setores que têm atribuições diferentes, tais como as de autorização, aprovação, execução e controle;

ac) logo, **é razoável frisar que a profissional Sra. Maria Auxiliadora Dias Carvalho, por estar designada como Superintendente Regional, não poderia se autodesignar como agente atuante no contrato, portanto, denota-se que ela não fora habilitada e declarada competente, no caso em testilha, para exercer todas as funções, tais como de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico, como foi ratificado no referido Atestado de Capacidade Técnica** [peça 1, pp. 122/31];

ad) quanto ao princípio da segregação de funções, decorrente do princípio da moralidade (art. 37 da CF/1988), o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do DNIT (2020, p. 12-14) [peça 10] exige que esta autarquia faça a repartição de funções entre os agentes públicos, cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos. Sendo assim, a segregação das funções nos processos de execução das despesas públicas permite a verificação, por outro servidor público, distinto daquele que realizou o primeiro ato, das tarefas subsequentes, gerando maior controle administrativo de todos os ritos, engendrando uma vigilância contínua e permanente e restringindo possíveis desvios ético-comportamentais;

ae) a Corte de Contas, no Acórdão 415/2013-TCU-Plenário, impõe que se *'discipline a segregação de funções nos setores que desempenham as atribuições inerentes às licitações e contratos, de forma a minimizar a possibilidade de desvios e fraudes'*;

af) de acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), *'a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio'*. O princípio da segregação de funções deve ser respeitado, em todas as fases que envolvam a contratação na Administração Pública;

ag) não se pode confundir as atribuições estipuladas no Regimento Interno do DNIT, aprovado pela Resolução 39, de 17 de novembro de 2020, que ainda hoje estipula às Superintendências Regionais, no âmbito das respectivas Superintendências Regionais, no art. 144, as seguintes competências: inciso I (*'I - programar, coordenar, fiscalizar e orientar a execução de planos e programas com vistas ao diagnóstico, ao prognóstico e às ações nas áreas de engenharia e operações rodoviárias, ferroviárias e aquaviárias, para garantir a fluidez do tráfego e a navegabilidade dos rios, em condições operacionais e econômicas ideais, com segurança e zelo pela preservação do meio ambiente'*); inciso V (*'V - acompanhar e fiscalizar os programas, os estudos, os projetos, os serviços e as obras de construção, de manutenção, de conservação, de restauração, de operação, de meio ambiente, de desapropriação e reassentamento de hidrovias, e portos'*), e inciso XV (*'XV -*

controlar e emitir as medições de serviços'), com as funções e o dever da Administração, nos termos do art. 58, inciso III, combinado com o art. 67 da Lei 8.666/1993, de nomear um agente público para fiscalizar e acompanhar a execução contratual, no qual recai o dever de manter o registro dos acontecimentos, das falhas [identificadas] e das ocorrências que possam surgir durante a execução do contrato;

ah) segue o posicionamento do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) na análise do recurso administrativo interposto por Maria Auxiliadora Dias Carvalho, em face de Decisão PL-229/2016, Crea-AM, que indeferiu o requerimento de emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT), com registro de atestado técnico referente à ART relativa às atividades de Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização e acompanhamento das obras emergenciais na Rodovia BR 230/AM, no sentido de não conferir à funcionária o atestado referente à fiscalização [Decisão PL-1999/2017, peça 51, pp. 14/5, e peça 52, pp. 204/5]:

(...) considerando, entretanto, de acordo com as atribuições dos cargos pela interessada exercidos no DNIT, que não se vislumbra a recorrente ter exercido atividades relativas à fiscalização como atividade que envolve a inspeção e o controle técnicos sistemáticos de obra ou serviço, com a finalidade de examinar ou verificar se sua execução dos serviços na rodovia objeto do contrato, considerando que, segundo a Resolução 1.073, de 19 de abril de 2016, que dispõe sobre a regulamentação da atribuição de títulos profissionais, atividades, competências, e caracterização do âmbito de atuação dos profissionais inseridos no Sistema Confea/Crea, para efeitos de fiscalização do exercício profissional, fiscalização pode ser definida como atividade que envolve a inspeção e o controle técnico sistemático de obra ou serviços com a finalidade de se examinar ou verificar sua execução por um responsável técnico obedecendo ao projeto, às especificações e aos prazos estabelecidos; considerando que, de acordo com o art. 67 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, 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, ou seja, fiscal do contrato é o agente, representante da Administração Pública, nomeado em geral pelo gestor do contrato, especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução contratual para o fim a que se destina, como é o caso da interessada; considerando que fiscalizar significa verificar *in loco* se a execução do objeto do contrato ocorre conforme a especificação predeterminada, seu projeto, sua boa técnica, qualidade, conforme as normas e procedimentos previstos no contrato, enquanto que o gerenciamento se encontra ligado a uma avaliação correta dos prazos de execução, analisando prazos de entrega, tecnologias e equipamentos empregados, produtividades, garantindo que o valor final esteja abaixo do esperado; considerando que as atribuições profissionais da interessada, conforme verificado no SIC Confea/Crea (artigos 7º e 25 da Resolução 218, de 29 de junho de 1973), são condizentes com o objeto executado; considerando o Parecer 1.258/2017- GTE, DECIDIU conhecer o recurso impetrado pela Eng. Civil Maria Auxiliadora Dias Carvalho, Crea-PA 7.147, com visto no CREA-AM sob 4.447-93, contra a Decisão do Plenário do CREA-AM para no mérito dar-lhe provimento parcial, determinando a efetivação do registro de sua ART para obtenção do rol de acervo técnico pretendido para as atividades de supervisão, gerenciamento e acompanhamento técnico, excluindo-se a atividade referente à fiscalização, relacionados aos serviços de execução das obras de execução recuperação emergencial e elevação do greide na Rodovia BR-230/AM (Contrato UT - 01.1.0.00.0013/2009-00, de agosto de 2009).

ai) por todo o exposto, esta Comissão Especial entende que **não se pode atestar que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou em todas as funções, tais quais de supervisão, gerenciamento, fiscalização e no acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00**, celebrado entre o DNIT e a empresa J. Nasser Engenharia Ltda, cujo objeto era a execução das obras e dos serviços de engenharia para a construção do terminal hidroviário no Município de Novo Airão/AM, visto que **não se verificaram documentos que atestem ou comprovem o exercício da ex-superintendente nas funções**, mormente no encargo de fiscal do contrato;

aj) assim, sugere-se à Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) que:

- a) Promova a decretação de nulidade de todo o procedimento que culminou na emissão do documento denominado Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783) [peça 1, pp. 122/31], bem como dos atos decursivos, amparada no princípio da autotutela, que prevê que a Administração Pública tem o poder-dever de rever seus próprios atos a qualquer tempo, nos termos dos artigos 53 da Lei 9.784, de 1999, e das Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.
- b) Notifique o CREA-AM, para que reveja a Certidão de Acervo Técnico - CAT com Registro de Atestado 916380/2014 (número anterior 692/2014), constante do (SEI 15329589) [peça 1, pp. 119/21], tendo em vista o disposto no item anterior.
- c) Encaminhe os autos à PFE [Procuradoria Federal Especializada], para fins de conhecimento e providências subsequentes.

Na sequência, em 15/2/2024, a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária/DNIT considerou nulos *‘todos os procedimentos que culminaram com a emissão do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783) [peça 1, pp. 122/31], e conseqüentemente o próprio atestado, bem como de seus atos decursivos [p. ex., peça 1, pp. 119/21], tendo em vista que a Administração Pública resguardada pelo princípio da autotutela, tem o poder de rever seus próprios atos a qualquer tempo, nos termos dos artigos 53 da Lei 9.784, de 1999, e das Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal’* (Ofício 25814/2024/DAQ/DNIT SEDE, peça 42, pp. 19/21).

Também em 15/2/2024, a DAQ deu ciência, ao Crea/AM, do Relatório Final Circunstanciado elaborado pela Comissão Especial, para conhecimento e providências cabíveis, e solicitou o envio, em até 5 dias, da documentação comprobatória do procedimento da baixa/cancelamento da Certidão de Acervo Técnico (CAT) com Registro de Atestado 916380/2014 (número anterior 692/2014), visto que a certidão derivava do Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional/DNIT/AM/RR e que agora fora considerado nulo (Ofício 26008/2024/DAQ/DNIT SEDE, peça 42, pp. 22/4).

Por sua vez, a Superintendência Regional do DNIT/AM informou, em 20/2/2024, que *‘(...) promovemos o cancelamento no Sistema SEI! (16997027) [peça 42, pp. 32/41 e 53] e demos baixa no arquivo físico do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783) emitido por esta Superintendência Regional do DNIT nos Estados do Amazonas em favor de Maria Auxiliadora Dias Carvalho’* (Ofício 29075/2024/SRE-AM, peça 42, pp. 42/3).

Logo depois, a MAC Engenharia Ltda. juntou ao presente feito, em 19/4/2024, cópia da sentença proferida pela justiça federal, em 8/4/2024, reconhecendo a validade do Acervo Técnico apresentado pela empresa e tornando-a vencedora do Pregão Eletrônico 250/2023, manifestação que, na ocasião, contara com o parecer favorável do Ministério Público Federal (MPF), pela concessão da segurança pleiteada (peça 43, pp. 15/8). Segue excerto da sentença (Processo 1052823-97.2023.4.01.3900, 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Pará, peça 43, pp. 4/14, destaques no original):

SENTENÇA

Trata-se de MANDADO DE SEGURANÇA em buscar da seguinte finalidade de: ‘a) Declarando a nulidade da habilitação do CONSÓRCIO GERENCIADORA LH IP4 PARÁ, e, conseqüentemente, da homologação do certame, da assinatura do contrato e de todos os atos posteriores; b) Que o impetrante seja declarado habilitado e convocado para assinar contrato, haja vista ele preencher todos os requisitos exigidos em edital e ter ofertado a melhor proposta para a Administração’. [sic]

A liminar foi indeferida (doc. 1871294682). Em sede de agravo de instrumento, foi deferida liminar (doc. 1910591685). A impetrante informou descumprimento da decisão (doc. 1954923668). Foi determinada a intimação da autoridade coatora para comprovar o cumprimento da decisão, no prazo de 05 dias, sob pena de fixação de multa. Manifestação sobre

descumprimento apresentada (doc. 1977131674).

(...)

É o relatório. **DECIDO.**

O TRF-1 (antecipação da tutela recursal) acolheu a pretensão da parte autora. Foi dada ciência para a parte ré. As informações prestadas são apenas no sentido de que a decisão judicial seria cumprida. Intimadas da decisão do agravo, não houve manifestação sobre o mérito. Desta forma, nenhum fato novo foi trazido aos autos, razão pela qual invoco a fundamentação da decisão do Desembargador Federal **Rafael Paulo Soares Pinto** [de 13/11/2023] como razão de decidir [peça 1, pp. 178/86]:

(...)

Os atestados de capacidade (capacidade técnico-operacional e capacidade técnico-profissional) têm a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, de que o licitante já executou o objeto licitado em outra oportunidade e a referida execução foi a contento, o que gerará confiança e segurança à Administração licitadora de o aludido licitante possuir expertise técnica.

No caso em apreço, o que motivou a inabilitação da empresa agravante, e que no meu entender, ao menos neste momento, está eivado de ilegalidade, foi o não cumprimento da comprovação da capacidade técnico-profissional da responsável técnica pela execução do objeto, a Engenheira Civil Maria Auxiliadora Dias Carvalho.

A agravante afirma que os dois atestados de capacidade técnica, emitidos pelo DNIT-AM e DNIT-PA, ambos acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico - CAT, (CAT 916380/2014 e CAT 267230/2022), são hábeis a comprovar a (...) qualificação técnica profissional do representante técnico da empresa licitante, nos moldes do edital.

Da decisão que negou o recurso administrativo interposto pela empresa, ora agravante, (ID 364369659), colhe-se:

QUANTO À CAT 916380/2014 [peça 1, pp. 119/31]:

- i. O ‘Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional do Estado do Amazonas, os referidos documentos não comprovam que a responsável técnica (Maria Auxiliadora Dias Carvalho) tenha atuado na Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização e Acompanhamento Técnico do Contrato’;
- ii. A ‘Certidão de Acervo Técnico - CAT com Registro de Atestado vincula-se à uma Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, que no caso, em comento, trata-se de ART de Cargo ou Função’;
- iii. (...) ‘o documento comprobatório que deveria estar acostado aos autos deveria ser uma Portaria de Fiscalização’ (designação legal para atuação nas atividades de Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização e Acompanhamento Técnico);
- iv. Sendo que o documento apresentado ao CREA-AM foi a Portaria de Nomeação de Superintendente 105 de 20/04/2007 (conforme consta, que comprova vínculo empregatício com o DNIT, mas não comprova a atribuição de Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização e Acompanhamento Técnico de contratos de natureza similar ao objeto, conforme exigido no item 5.5 do Termo de Referência (SEI 14756371)).

QUANTO À CAT 267230/2022 [peça 1, pp. 132/43]:

- i. O Atestado de Capacidade Técnica que deu origem a CAT 267230/2022 deve ser

revisto ou revogado pela Administração. O Superintendente Regional do DNIT no Estado do Pará, explica que ‘o atestado que originou a CAT 267230/2022 foi confeccionado com alguns equívocos, pois claramente o edital 307/2021, trás [traz] no seu escopo algumas IPs4, que estão dentro do contrato 732/2015, portanto que não foram devidamente acompanhadas em sua totalidade e concluídas na época do referido contrato’.

Percebe-se que o fator desencadeante da inabilitação não se sustenta, já que os fatos alegados pela recorrente em sua inicial estão devidamente provados.

Vejamos.

A fim de cumprir com os requisitos editalícios supracitados, a empresa MAC ENGENHARIA LTDA apresentou Atestado de Capacidade Técnica (ID 364340627), emitido pela Superintendência Regional do Estado do Amazonas, dando conta que a profissional MARIA AUXILIADORA DIAS CARVALHO, Engenheira Civil, executou atividades supervisão, no gerenciamento, na fiscalização no acompanhamento técnico do contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte e a Empresa J. Nasser Engenharia Ltda., tendo como objeto a Execução das Obras e Serviços de Engenharia para a construção do Terminal Hidroviário do Município de Novo Airão, no Estado do Amazonas, de acordo com a ART. 27.483/2014 e como atribuições e as competências legais do cargo e da função de Superintendente Regional do DNIT, nos Estados do Amazonas e de Roraima.

O referido Atestado de Capacidade Técnica veio acompanhado da Certidão de Acervo Técnico - CAT 916380/2014 (ID 364340627), cujos termos transcrevo:

Conforme atestado anexo (10 páginas, emitido em 26/09/2014), circunscrito APENAS às atividades inerentes à sua modalidade, ENG. CIVIL, em coerência com as suas atribuições profissionais. Obs.: 1 - A profissional comprovou vínculo empregatício com o DNIT, atuando no cargo de Superintendente no Estado de Amazonas e Roraima/RR, conforme Portaria de Nomeação N°. 105, de 20/04/2017, resultante na ART de Cargo Técnico N°. 24464/2013. CERTIFICAMOS, finalmente, que a responsabilidade pela veracidade e exatidão das informações declaradas constantes nos documentos que se encontram vinculados à presente Certidão de Acervo Técnico - CAT, cabe aos seus emissores. Obs.: ART registrada através de processo fundamentado nos dispositivos previstos na Resolução 1025/09, combinado com a Resolução 1050/13, ambas do CONFEA, conforme decisão da C.E.E.C 1157/14, exarada na sua 1212ª Reunião Ordinária, em 08/09/2014.

No que tange à comprovação da qualificação técnica profissional, o item 5.5 do Termo de Referência [peça 1, p. 66], Processo 50602.000235/2022-12 (ID 364337145) se limitou a exigir a que a *‘Licitante deverá apresentar atestado e respectiva Certidão de Acervo Técnico - CAT ou documento equivalente, expedida pela Entidade Profissional, nos termos da legislação aplicável, em nome dos responsáveis técnicos e/ou membros da equipe técnica da Empresa que participarão da execução do objeto’*.

É certo que a regra do edital além de ser cumprida por todos os licitantes, também deve ser cumprida pela Administração Pública, delimitando sua discricionariedade ao conteúdo do instrumento convocatório, para resguardar a isonomia e em atenção aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, conforme a previsão do art. 3º da Lei Federal 8.666/93.

O Atestado de Capacidade Técnica (ID 364340627) e Certidão de Acervo Técnico - CAT n.916380/2014 comprovam que a responsável técnica Maria Auxiliadora Dias Carvalho, atuou na Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização e Acompanhamento Técnico de contrato similar ao objeto ora licitado, em estrito cumprimento das regras editalícias e, também, do art. 30, § 1º, I da Lei 8.666/93, não havendo, nesse primeiro momento, razão para sua inabilitação da empresa agravante do processo licitatório. Somado a isso, a agravante comprova que, em 10/2023, a

comissão do Pregão Eletrônico 172/2023, cujo objeto foi a execução dos serviços técnicos especializados de supervisão da execução dos serviços de engenharia nas instalações portuárias localizadas nos estados do Amazonas, Rondônia e Roraima, mesmo objeto do Pregão Eletrônico em apreço, ao julgar o recurso administrativo que tentava inabilitar a agravante daquele referido pregão, confirmou a validade da CAT 916380/2014 (ID 364340648, pág. 225/232).

‘54. Para Coordenador, a Empresa apresentou a Engenheira Civil Maria Auxiliadora Dias Carvalho com a CAT 916380/2014 conferindo a ela o acervo técnico em supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico da execução da obra de construção do Terminal Hidroviário no município de Novo Airão no Estado do Amazonas.

55. A recorrente alega incompatibilidade da atividade de Superintendente Regional do DNIT no Estado de Amazonas e Roraima/RR, segundo Regimento interno do DNIT, com a função exercida como fiscal da obra, alegando a existência de conflito de interesse. Todavia limita-se a conjecturas sobre os reais conflitos.

56. Sendo assim, vejamos o que descreve o art. 111 do Regimento Interno do DNIT à época:

‘Art. 111. Às Superintendências Regionais compete: I - implementar as políticas formuladas pela Diretoria Colegiada do DNIT para a administração, manutenção, melhoramento, expansão e operação da infra-estrutura terrestre do Sistema Federal de Viação, segundo os princípios e diretrizes fixados na legislação e nos programas governamentais, mediante a orientação e supervisão das respectivas Diretorias Setoriais; II - exercer, observada a legislação que rege as rodovias, o poder normativo relativamente à utilização da infra-estrutura de transporte terrestre, integrante do Sistema Federal de Viação; III - fornecer à Diretoria Colegiada do DNIT informações e dados para subsidiar a formulação dos planos gerais de outorga dos segmentos da infraestrutura de transporte terrestre; IV - acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e obras de adequação de capacidade, ampliação, construção, manutenção, operação e restauração de rodovias; V - promover ações educativas visando a redução de acidentes, em articulação com órgãos e entidades setoriais; VI - elaborar o relatório anual das atividades desenvolvidas, encaminhando-o à Diretoria Colegiada do DNIT; VII - adquirir e alienar bens, adotando os procedimentos legais adequados para efetuar sua incorporação e desincorporação; VIII - administrar pessoal, patrimônio, material e serviços gerais; IX - adotar providências para a obtenção do licenciamento ambiental das obras e atividades executadas em sua esfera de competência; X - organizar e manter atualizadas as informações estatísticas relativas às atividades sob sua administração; XI - elaborar e submeter anualmente à Diretoria de Planejamento e Pesquisa a sua proposta orçamentária, nos termos da legislação em vigor, bem como as alterações orçamentárias que se fizerem necessárias no decorrer do exercício; XII - analisar e monitorar a situação dos pavimentos, Obras-de-Arte Especiais (OAE), Obras-de-Arte Correntes (OAC) e Faixa de Domínio; XIII - controlar e emitir as medições de serviços; XIV - emitir Autorizações Especiais de Trânsito - AET; XV - fiscalizar contratos de pesagem de veículos e de controle de velocidade nas rodovias; XVI - supervisionar as atividades das Unidades Locais; XVII - executar outras atividades que lhe forem delegadas. (grifo nosso).’

57. Considerando o inciso XVII, do Regimento Interno do DNIT, à época, entende-se pela possibilidade de outras delegações, ou seja, NÃO HÁ UMA LIMITAÇÃO de delegação apenas a serviços de infraestrutura terrestre, o que seria descabido para uma Superintendência localizada em região amazônica, em que o principal meio de transporte é o hidroviário, conforme demonstrado pelas linhas azuis do mapa abaixo: (...)

58. Destaca-se diligência realizada na fase de habilitação que a Área técnica entendeu que os serviços comprovavam o exigido no TR (SEI 14697310), o que não está em discussão. Neste momento, discute-se sobre a impossibilidade de atuação da profissional como coordenadora dos serviços, já que a recorrente entende que as atribuições regimentais não conferem à

Superintendente Regional atuação junto ao modal hidroviário. Alegação esta que não merece prosperar, visto que o Regimento Interno possibilita a atribuição de outras atividades que lhe foram delegadas.

59. Corroborando para o entendimento desta Pregoeira, é importante destacar a PORTARIA 1009, no Boletim Administrativo Nº 036 de 01 a 05/09/2008, Processo 50600.006440/2007-64, Volume IV fls 689 a 770 (8162786) - página 725 do processo, que delega aos Superintendentes a representação do órgão para lavratura e assinatura de contratos para obras no terminal hidroviário, no município de Novo Airão/AM, conforme demonstrado abaixo:

(...)

60. Dessa forma, entende que houve a delegação aos ocupantes do cargo de Superintendente do Amazonas para serviços relacionados à obra do referido terminal hidroviário, em relação aos quais o atestado da profissional se refere.

61. Ressalte-se ainda, que em consulta ao *site* do DNIT, observou-se que consta apenas um edital de licitação para a supervisão para Novo Airão, o edital 308/09-01. Observou-se no relatório que a única participante não tinha habilitação, logo, a licitação fracassou, corroborando para o fato de que não teve uma empresa supervisora, diferente do que leva a crer a recorrente. O relatório pode ser encontrado no *link*: https://www1.dnit.gov.br/anexo/Relat%C3%B3rio/Relat%C3%B3rio_edital0308_09-01_0.pdf [...]

64. Por todo o exposto, entende-se que a alegação de que o atestado não pode ser aceito, porque não houve a delegação de competência enquanto Superintendente é descabida, considerando que houve publicação de portaria para serviços hidroviários àquela SR-DNIT, e que o Regimento interno permitira essa delegação.

65. Frisa-se que não cabe à Pregoeira atribuir juízo de mérito quanto a veracidade das informações constantes em atestados públicos, mas tão somente ao cumprimento das exigências editalícias, na qual, entendo terem sido alcançadas.

66. Desta feita, não há que se falar em inabilitação da licitante em razão da qualificação técnico-profissional.

67. Isto posto, com fulcro no inciso VII, art. 17, do Decreto 10.024/2019, sem nada mais evocar, CONHEÇO do recurso interposto pela Empresa LAGHI ENGENHARIA LTDA, no processo licitatório referente ao Edital PREGÃO ELETRÔNICO 172/2023-00, e no mérito, NEGO PROVIMENTO.

Não obstante as razões do pregoeiro de que a ART que gerou a CAT 916380/2014 não tem validade, por se tratar de ART de Cargo ou Função, entendo que restou demonstrado que a responsável técnica Maria Auxiliadora Dias Carvalho possui o acervo técnico pretendido para as atividades de supervisão, gerenciamento e acompanhamento técnico relacionados aos serviços de execução do objeto do Pregão Eletrônico 250/2023-02, promovido pelo DNIT-PA.

Sendo assim, diante das considerações efetuadas pela Impetrada em sua resposta ao recurso administrativo, diante do acervo probatório acostado, e em cotejo às próprias especificações contidas no Termo de Referência, Processo 50602.000235/2022-12, noto, nesse primeiro momento, que o Impetrado desrespeitou as normas contidas no instrumento convocatório.'

Além disso, o parecer do MPF (doc. 2002911682) corrobora a tese de que a documentação acerca de qualificação técnica apresentada pela impetrante é idônea para fins a que se destina [peça 43, pp. 15/8]:

'7. Quanto à alegação de que o Atestado de Responsabilidade Técnica está em nome da engenheira Maria Auxiliadora dias Carvalho, referente ao período em que esteve no cargo de Superintendente Regional do DNIT e não como fiscal do contrato, assiste razão ao IMPETRANTE, de modo que não há óbice ao fato de a responsável técnica engenheira ser a

superintendente do DNIT e, a partir disso, adquirir experiência necessária para coordenar outras obras de porte semelhantes.

[...]

9. Ademais, quanto à invalidade da ART que deu origem à Certidão de Acervo Técnico - CAT 267230/2022, descabida a pretensão do IMPETRADO de declarar inválido um documento emitido por outro órgão federal, cuja competência para tanto lhe foi atribuída por lei. Isto é, havendo invalidade da CAT ou ART, incumbe ao órgão licitante provocar a atuação do órgão emissor do documento para que este exerça suas atribuições quanto a eventual invalidade do documento questionado.

10. Ainda, a Certidão de Acervo Técnico - CAT 267230/2022 está devidamente fundamentada com os vínculos profissionais e ART da profissional, de modo a privilegiar a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, conforme se transcreve:

‘Conforme atestado anexo (10 páginas, emitido em 26/09/2014), circunscrito APENAS às atividades inerentes à sua modalidade, ENG. CIVIL, em coerência com as suas atribuições profissionais. Obs.: 1 - A profissional comprovou vínculo empregatício com o DNIT, atuando no cargo de Superintendente no Estado de Amazonas e Roraima/RR, conforme Portaria de Nomeação Nº. 105, de 20/04/2017, resultante na ART de Cargo Técnico Nº. 24464/2013. CERTIFICAMOS, finalmente, que a responsabilidade pela veracidade e exatidão das informações declaradas constantes nos documentos que se encontram vinculados à presente Certidão de Acervo Técnico - CAT, cabe aos seus emissores. Obs.: ART registrada através de processo fundamentado nos dispositivos previstos na Resolução 1025/09, combinado com a Resolução 1050/13, ambas do CONFEA, conforme decisão da C.E.E.C 1157/14, exarada na sua 1212ª Reunião Ordinária, em 08/09/2014.’

Deste modo, entendo que resta demonstrado que a responsável técnica Maria Auxiliadora Dias Carvalho possui o acervo técnico pretendido para as atividades de supervisão, gerenciamento e acompanhamento técnico relacionados aos serviços de execução do objeto do Pregão Eletrônico 250/2023- 02, promovido pelo DNIT-PA.

Sendo este o único empecilho para a habilitação, a liminar deferida em sede de agravo deve ser ratificada, e considerando que o Impetrado não apresentou nenhum outro argumento que impediria a homologação do resultado, deverá ser estendida para fins de a homologação e declaração da impetrante como vencedora e sua imediata contratação, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00.

Registre-se que a atitude recalcitrante no cumprimento da decisão judicial se afasta dos princípios regentes da administração pública e dos ditames do processo licitatório, que objetiva sempre a contratação mais vantajosa para a Administração Pública, e a contratação do 4º colocado, como promovido pelo Impetrado, representa um prejuízo de aproximadamente 3 milhões, na medida em que a proposta equivocadamente considerada vencedora é muito superior ao valor apresentado pela Impetrada.

Por todas essas razões, confirmo a liminar e concedo a segurança para: a) Declarando a nulidade da habilitação do CONSÓRCIO GERENCIADORA LH IP4 PARÁ, e, consequentemente, da homologação do certame, da assinatura do contrato e de todos os atos posteriores; b) Que o impetrante seja declarado habilitado e convocado para assinar contrato, haja vista ele preencher todos os requisitos exigidos em edital e ter ofertado a melhor proposta para a Administração.’

Nestes autos, com base na instrução de 14/5/2024, a AudContratações propôs a realização da audiência de José Fábio Porto Galvão, Superintendente Regional do Dnit/AM que emitiu o atestado de capacidade técnica questionado nestes autos, e da empresa MAC Engenharia Ltda., nos termos a seguir (peça 44):

‘65.1.1. **Irregularidade:** Apresentação, no PE 250/2023, de Atestado de Capacidade Técnica

com conteúdo falso [emitido em 26/9/2014, peça 1, pp. 122/31] [vinculado à Certidão de Acervo Técnico (CAT) 916380/2014, de 29/10/2014, número anterior CAT 692/2014, peça 1, pp. 119/21], haja vista que Maria Auxiliadora Dias Carvalho não atuou na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 [peça 1, p. 95], celebrado entre o DNIT e a Empresa J. Nasser Engenharia Ltda, conforme concluído pelo Dnit no Processo 50600.000193/2024-93 [peça 42, pp. 3/17, 19/20 e 30/43], o que caracteriza ilícito administrativo gravíssimo nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 e da jurisprudência do TCU (Acórdãos do TCU 2677/2014-Plenário, Relator: Min. Bruno Dantas; 1106/2018-Plenário, Relator: Min. José Mucio Monteiro; 29/2024-Plenário, Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues; 917/2022-Plenário, Relator: Min. Benjamin Zymler).

a) Responsável: empresa Mac Engenharia Ltda. (13.856.228/0001-20).

b) Conduta: Apresentar, no PE 250/2023, Atestado de Capacidade Técnica com conteúdo falso, haja vista que Maria Auxiliadora Dias Carvalho não atuou na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, celebrado entre o DNIT e a Empresa J. Nasser Engenharia Ltda, conforme concluído pelo Dnit no Processo 50600.000193/2024-93.

65.1.2. Irregularidade: Emissão de Atestado de Capacidade Técnica com conteúdo falso [em 26/9/2014, peça 1, pp. 122/31] [vinculado à Certidão de Acervo Técnico (CAT) 916380/2014, de 29/10/2014, número anterior CAT 692/2014, peça 1, pp. 119/21], haja vista que Maria Auxiliadora Dias Carvalho não atuou na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 [peça 1, p. 95], celebrado entre o DNIT e a Empresa J. Nasser Engenharia Ltda. [peça 42, pp. 3/17, 19/20 e 30/43], conforme concluído pelo Dnit no Processo 50600.000193/2024-93, o que caracteriza afronta ao art. 116, inc. I, III e IX, da Lei 8.112/1990.

a) Responsável: José Fábio Porto Galvão (Superintendente Regional do Dnit no Estado do Amazonas à época dos fatos).

b) Conduta/Irregularidade: Emitir, na condição de Superintendente Regional do Dnit no Estado do Amazonas, Atestado de Capacidade Técnica com informações falsas, posto que Maria Auxiliadora Dias Carvalho não exerceu as atividades de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00.'

A 'Decisão de Anulação' do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783) e dos atos dele decorrentes foi emitida pelo Diretor de Infraestrutura Aquaviária/DNIT em 17/5/2024, ou seja, logo depois da instrução técnica que propôs a audiência, e somente veio a estes autos em 10/6/2024 (peça 51, pp. 45/7):

'O DIRETOR DE INFRAESTRUTURA AQUAVIÁRIA DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT, no uso das atribuições que lhe confere o art. 175 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução/CA 39 de 17/11/2020 e publicado no Diário Oficial da União de 19/11/2020, fundamentado, nos termos Relatório Final Circunstanciado da Comissão Especial (SEI 16857411), elaborado pela Comissão Especial instituída pela Portaria 39 (SEI 16623435), de 03/01/2024, e no que consta do Processo 50600.000193/2024-93, resolve:

DECRETAR A NULIDADE do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783), bem como dos atos dele decorrentes, tendo em vista que a Administração Pública encontra-se resguardada pelo princípio da autotutela, o qual prevê o poder de rever seus próprios atos a qualquer tempo, nos termos do artigo 53 da Lei 9.784, de 1999, *in verbis*:

'Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.'

Desta feita, em respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório, comunico às partes,

para que, querendo, recorram, nos termos dos artigos 56 e seguintes da Lei 9.784, de 1999.

Considerando ainda o comando do item 6 da NOTA 00017/2024/CONS./RJ/PFE-DNIT/PGF/AGU (SEI 17732150) [peça 52, pp. 291/2], quanto à recomendação para que a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária - DAQ se pronuncie sobre possível instauração de um Processo Administrativo Disciplinar - PAD, manifesta-se concordância com os fundamentos dispostos no Relatório Final Circunstanciado da Comissão Especial (SEI 16857411), no qual verificou-se, pelo cotejo das oitivas dos envolvidos, que o responsável pela emissão Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas à época, José Fábio Porto Galvão, se baseou no Regimento Interno do DNIT à época, (Resolução DNIT 10 de 31/01/2007), em que prescrevia no seu artigo 111 (conforme citado no referido Atestado) diversas atribuições e competências às Superintendências Regionais.

Desta forma, entende-se que os envolvidos acreditavam de maneira legítima que o Regimento Interno do DNIT (Resolução DNIT 10 de 31/01/2007), vigente no período, bem como que a Portaria de Nomeação de Superintendente, juntamente com a Portaria de Delegação de Competência, concedia atribuições às Superintendências Regionais para coordenar e supervisionar as obras sob sua responsabilidade. Não obstante constar no Relatório Final Circunstanciado da Comissão Especial (SEI 16857411) que, para exercer função específica, em especial de fiscalização, supervisão, gerenciamento e/ou acompanhamento técnico contratual, o instrumento legalizador de tais atividades deve ser realizado por meio da publicação de Portaria para este fim.

Sendo assim, não se vislumbra, diante do conjunto probatório juntado pela Comissão Especial, instituída pela Portaria 39 (SEI 16623435) no Processo 50600.000193/2024-93, que o Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas à época, sustentando que Maria Auxiliadora Dias Carvalho, atuou na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico do contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, o que, por conseguinte, gerou a CAT 916380/2014, tenha sido emitido com culpa ou dolo por parte do(s) envolvido(s), não se vislumbrando, portanto, s.m.j , a necessidade de abertura de Processo Administrativo Disciplinar - PAD. Esta é a decisão.'

Ante as audiências promovidas (peças 47 a 50, avisos de recebimento datados de 23 e 24/5/2024), a MAC Engenharia Ltda. (peça 51) e José Fábio Porto Galvão (peça 52) apresentaram razões de justificativa, das quais resultou a instrução da AudContratações à peça 54, sigilosa, referendada pelos dirigentes da unidade em 2/7/2024 (peças 55 e 56).

Imediatamente após a conclusão da instrução técnica, em 19/7/2024, o DNIT apresentou documentação adicional, a saber (peças 16 e 59 a 65, conforme síntese à peça 69, sigilosa, item 3):

‘a) Ofício 137727/2024/SETDEM/AUDINT/DNIT SEDE, de 18/7/2024, contendo informações complementares, em especial sobre a anulação do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783), que informa que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 e que embasou a emissão da Certidão de Acervo Técnico - CAT com Registro de Atestado 916380//2014 (número anterior 692/2014), constante no Documento de Habilitação da empresa Mac engenharia Ltda, apresentada no Pregão Eletrônico 250/2023 (peça 59);

b) Ofício 124210/2024/DAQ/DNIT SEDE, de 17/7/2024, contendo informações sobre a anulação do ACT [Atestado de Capacidade Técnica] supramencionado, medidas adotadas para buscar a reversão do julgado judicial que determinou a contratação da Mac Engenharia no PE 250/2023, bem como solicita a juntada do processo administrativo 50600.000193/2024-93, sobretudo da Decisão de Anulação que promoveu o cancelamento do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783) a este TC 000.136/2024-7, a fim de subsidiar a manifestação de mérito desta Corte de Contas (peça 60);

c) Nota 27/2024/CONS./RJ/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 7/6/2024, contendo manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit, proferido no Processo Administrativo

50600.000193/2024-93 (peça 61);

d) Despacho 530/2024/CCON/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 11/6/2024, proferido pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit, no Processo Administrativo 50600.000193/2024-93 (peça 62);

e) Decisão de anulação do Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas, sustentando que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico do contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, que embasou a emissão da CAT 916380/2014, datada de 17/5/2024 (peça 63);

f) Cópia do Atestado de Capacidade Técnica objeto de anulação (peça 64); e

g) Portaria Dnit 39, de 3/1/2024, que designa comissão especial de servidores para comporem a Comissão Especial com vistas a efetuar o levantamento de informações técnicas visando esclarecer os fatos, para instrução processual com todos os documentos afetos ao Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 que porventura demonstrem que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou, ou não, na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico da execução da obra de construção do Terminal Hidroviário de Novo Airão no Estado do Amazonas, a não ser com relação às atribuições do cargo de Superintendente Regional do DNIT (peça 65).’

À vista do farto conjunto de elementos integrantes do feito, em 17/9/2024, a AudContratações opinou, em pareceres uniformes, no sentido de o Tribunal (peça 69, sigilosa, e peças 70 e 71):

‘19.1. No **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

19.2. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pela empresa Mac Engenharia Ltda (13.856.228/0001-20), em relação ao item 65.1.1 da audiência [peça 44, p. 10], e, em consequência, declarar a **inidoneidade** da empresa Mac Engenharia Ltda (13.856.228/0001-20), pelo prazo de até cinco anos, para participar de licitações na administração pública federal, bem como em certames promovidos na esfera estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

19.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por José Fábio Porto Galvão (439.270.762-87), Superintendente Regional do Dnit no Estado do Amazonas à época dos fatos, em relação ao item 65.1.2 da audiência [peça 44, p. 10], aplicando-lhe a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

19.4. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento da dívida 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;

19.5. **determinar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

19.6. **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;

19.7. **dar ciência** à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas,

identificadas no Pregão Eletrônico 250/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) ausência de análise, na fase de habilitação, da Certidão de Acervo Técnico 267230/2022, que foi encaminhada pela licitante Mac Engenharia Ltda em seus documentos de qualificação técnica, tendo sido analisada apenas no julgamento do recurso interposto pela representante, em descumprimento aos arts. 6º e 43 do Decreto 10.024/2019; e

b) desclassificação ou inabilitação de proposta em razão de falhas e/ou impropriedades que possam ser sanadas mediante a realização de diligência, em afronta ao previsto no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993;

19.8. **informar** à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

19.9. **deferir** o pedido formulado por José Fábio Porto Galvão, de solicitação de acesso à peça 54, tendo em vista o seu direito de defesa, e considerando ainda que não se vislumbra, neste momento, comprometimento à garantia da intimidade e da vida privada dos cidadãos envolvidos ou à preservação do sigilo sob tutela do TCU, à luz do que dispõe o art. 93 da Resolução - TCU 259/2014; e

19.10. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal.'

Em apertada síntese, a unidade técnica entende que (peças 54 e 69, sigilosas):

a) não foram apresentados os documentos técnicos comprobatórios de que Maria Auxiliadora exerceu, de forma efetiva e sistemática, as atividades de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, tais como as atas das reuniões mensais e periódicas, os relatórios de supervisão e acompanhamento, pareceres sobre a qualidade dos serviços, vistorias, inspeções, atas de reuniões realizadas com a equipe de fiscalização e com as executoras para acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos, relatórios fotográficos dos serviços desenvolvidos pelas executoras etc.;

b) pelo contrário, na documentação encaminhada, consta apenas a memória de duas reuniões realizadas no dia 6/9/2009, e uma reunião realizada no dia 11/3/2010, na Superintendência do Dnit/AM/RR, para tratar de temas relacionados ao acompanhamento e à supervisão das obras do Terminal Hidroviário de Novo Airão, do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 (peça 52, pp. 165/7 e 171/3); relatório encaminhado ao Ministério Público Federal com informações sobre a obra, que ainda estava em fase de planejamento (peça 5, pp. 174/86), e memorandos encaminhados à DAQ, solicitando aprovação de alterações no projeto executivo da obra (peça 5, pp. 189/90);

c) os documentos encaminhados demonstram que o acompanhamento das obras do Terminal Hidroviário de Novo Airão foi realizado pela Diretoria de Obras e Cooperação do Exército Brasileiro (DOC/EB), conforme acordado na reunião realizada na sede da Superintendência do Dnit/AM/RR, que contou com a participação de Maria Auxiliadora (peça 52, p. 165). Os demais documentos corroboram esse entendimento, pois a ata da reunião realizada no dia 11/3/2010 demonstra que o engenheiro civil do DOC/EB é quem realizava o efetivo acompanhamento e a supervisão técnica da obra (peça 52, pp. 171/2). Os memorandos à peça 52, pp. 189/90, demonstram que o DOC/EB era o responsável pela aprovação de alterações no projeto executivo da obra;

d) tais elementos apenas reforçam as conclusões da unidade técnica de que José Fábio Porto Galvão emitiu, na condição de Superintendente Regional do Dnit no Estado do Amazonas, atestado de capacidade técnica com informações falsas, visto que Maria Auxiliadora Dias Carvalho não exerceu as atividades de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00;

e) em relação à alegação de que o ACT [Atestado de Capacidade Técnica] em comento goza de todos os atributos regularizadores dos atos administrativos, gozando da presunção de legitimidade, tal presunção não é absoluta, mas relativa, sendo dever da administração anular qualquer ato eivado de ilegalidade. Marçal Justen Filho leciona o seguinte:

‘A presunção de legitimidade não vincula nenhum órgão de controle e só produz efeitos no relacionamento direto entre Administração Pública e a outra parte. Questionada a validade do ato administrativo, é imperioso examinar os eventos ocorridos. Constatada a existência de defeito, caberá pronunciá-lo, sem que essa disciplina seja afetada pela existência da presunção da validade.’

(Justen Filho, Marçal, *Curso de direito administrativo*, ed. 14, Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 367)

f) assim, diante de inconsistências e de impropriedades detectadas, e que colocam em xeque a veracidade do ato administrativo, cabe ao responsável trazer os documentos que confirmem a veracidade dos fatos narrados no teor do atestado de capacidade técnica em comento, de forma a comprovar a conformidade de seus atos de gestão, o que não ocorreu;

g) quanto ao fato de que o Regimento Interno do Dnit fixa, como competência das Superintendências Regionais do Dnit, controlar e emitir as medições de serviços, confirmando que compete ao Superintendente Regional a função de controle, supervisão, coordenação e fiscalização em sentido amplo, informa-se que não está sendo questionada no presente processo a competência da superintendente regional do Dnit para exercer controle de contratos em sentido amplo, mas se a superintendente à época exerceu efetivamente tais atividades em relação ao Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00. Portanto, é o efetivo exercício do controle, supervisão, coordenação e fiscalização do referido contrato que o responsável deve comprovar, visto que emitiu atestado de capacidade técnica com tais informações. De outra forma, seria possível emitir atestados de capacidade técnica em nome dos superintendentes regionais do Dnit em relação a todos os contratos executados durante suas gestões, ainda que não tenham efetivamente exercido as atividades de controle, supervisão, coordenação e fiscalização dos contratos, o que não é concebível;

h) quanto à alegação de que, por meio do Ofício 96586/2024/DAQ/Dnit Sede, a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária do Dnit expressou e confirmou que não houve má-fé, culpa e muito menos dolo nos atos praticados por José Fábio Porto Galvão, ao contrário do que alega o responsável, no referido documento o Diretor de Infraestrutura Aquaviária não confirmou a ausência de má-fé ou culpa, mas apenas emitiu sua opinião acerca dos referidos elementos (peça 52, pp. 312/3);

i) tampouco o Despacho 1380/2023/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU (peça 52, pp. 22/4), da Procuradoria Federal Especializada, concluiu não haver provas de que o atestado de capacidade técnica em comento tenha sido emitido de maneira irregular ou que ateste fato inverídico, haja vista que o documento aprova a Nota 27/2023 (peça 52, pp. 14/20), que conclui pela necessidade de instauração de processo administrativo para esclarecer se Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou ou não no controle, supervisão, coordenação e fiscalização do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00. Senão vejamos (peça 52, p. 23):

‘17. Assim, para o caso de a Administração entender que o atestado é inválido, deve tomar as providências descritas nos itens 11 a 20 da NOTA 00027/2023/CONS./RJ/PFE-DNIT/PGF/AGU para elucidar a questão, observando-se em todo o caso, o devido processo legal, especialmente quanto aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

18. Com as considerações acima, **aprovo a NOTA 00027/2023/CONS./RJ/PFE-DNIT/PGF/AGU**, recomendando que a Administração observe as recomendações contidas no presente despacho para efeito de reconhecimento da validade do atestado expedido e aquelas constantes da referida manifestação jurídica que dizem respeito à eventuais outras providências.

19. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Infraestrutura Aquaviária para conhecimento e

providências pertinentes.’

j) os pareceres emitidos pela administração pública não vinculam o Tribunal de Contas da União, visto que a independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. Os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa. A ação de natureza civil não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa da autoria tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa;

k) José Fábio Porto Galvão não trouxe aos autos qualquer documento que comprove que o Crea/AM fiscalizou as obras do porto de Luiz Airão. E ainda que tivesse assim atuado, a fiscalização do Crea/AM não tem o condão de comprovar que Maria Auxiliadora Dias Carvalho exerceu as atividades de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico da obra;

l) a Súmula TCU 123 informa que *‘a decisão proferida em mandado de segurança, impetrado contra autoridade administrativa estranha ao Tribunal de Contas da União, a este não obriga, mormente se não favorecida a mencionada autoridade pela prerrogativa de foro, conferida no art. 119, I, alínea ‘i’ da Constituição’*;

m) embora o TCU não tenha competência para determinar o não cumprimento da sentença proferida no Mandado de Segurança 1052823-97.2023.4.01.3900, da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Pará, uma vez que tal *decisum* deve ser guerreado na esfera judicial, a única competente para desconstituí-la, a decisão tomada no referido processo não vincula, tampouco impede esta Corte de Contas de seguir na análise da matéria tratada no presente processo;

n) no processo judicial em comento, foi firmado o entendimento de que a Certidão de Acervo Técnico (CAT) 916380/2014 era capaz de demonstrar a qualificação técnico-profissional exigida no PE 250/2023. No certame, o pregoeiro desconsiderou a referida CAT alegando que a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), que embasou a certidão, em seu entendimento, é inválida, pois se trata de ART ‘genérica’ de Cargo e Função (peça 1, pp. 11, 117 e 118);

o) na sentença proferida no Mandado de Segurança 1052823-97.2023.4.01.3900, entendeu-se o seguinte (peça 51, pp. 34/45):

‘O TRF-1 (antecipação da tutela recursal) acolheu a pretensão da parte autora. Foi dada ciência para a parte ré. As informações prestadas são apenas no sentido de que a decisão judicial seria cumprida. Intimadas da decisão do agravo, não houve manifestação sobre o mérito. Desta forma, nenhum fato novo foi trazido aos autos, razão pela qual invoco a fundamentação da decisão do Desembargador Federal Rafael Paulo Soares Pinto como razão de decidir:

(...)

O Atestado de Capacidade Técnica (ID 364340627) e Certidão de Acervo Técnico - CAT n.916380/2014 comprovam que a responsável técnica Maria Auxiliadora Dias Carvalho, atuou na Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização e Acompanhamento Técnico de contrato similar ao objeto ora licitado, em estrito cumprimento das regras editalícias e, também, do art. 30, § 1º, I da Lei 8.666/93, não havendo, nesse primeiro momento, razão para sua inabilitação da empresa agravante do processo licitatório.

(...)

Não obstante as razões do pregoeiro de que a ART que gerou a CAT 916380/2014 não tem validade, por se trata de ART de Cargo ou Função, entendo que restou demonstrado que a responsável técnica Maria Auxiliadora Dias Carvalho possui o acervo técnico pretendido para as atividades de supervisão, gerenciamento e acompanhamento técnico relacionados aos serviços de execução do objeto do Pregão Eletrônico 250/2023- 02, promovido pelo DNIT-PA.

(...)

Além disso, o parecer do MPF (doc. 2002911682) corrobora a tese de que a documentação acerca de qualificação técnica apresentada pela impetrante é idônea para fins a que se destina:

7. Quanto à alegação de que o Atestado de Responsabilidade Técnica está em nome da engenheira Maria Auxiliadora dias Carvalho, referente ao período em que esteve no cargo de Superintendente Regional do DNIT e não como fiscal do contrato, assiste razão ao IMPETRANTE, de modo que não há óbice ao fato de a responsável técnica engenheira ser a superintendente do DNIT e, a partir disso, adquirir experiência necessária para coordenar outras obras de porte semelhantes. [...] 9. Ademais, quanto à invalidade da ART que deu origem à Certidão de Acervo Técnico - CAT 267230/2022, descabida a pretensão do IMPETRADO de declarar inválido um documento emitido por outro órgão federal, cuja competência para tanto lhe foi atribuída por lei. Isto é, havendo invalidade da CAT ou ART, incumbe ao órgão licitante provocar a atuação do órgão emissor do documento para que este exerça suas atribuições quanto a eventual invalidade do documento questionado. 10. Ainda, a Certidão de Acervo Técnico - CAT 267230/2022 está devidamente fundamentada com os vínculos profissionais e ART da profissional, de modo a privilegiar a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos.

(...)

Deste modo, entendo que resta demonstrado que a responsável técnica Maria Auxiliadora Dias Carvalho possui o acervo técnico pretendido para as atividades de supervisão, gerenciamento e acompanhamento técnico relacionados aos serviços de execução do objeto do Pregão Eletrônico 250/2023- 02, promovido pelo DNIT-PA.

(...)

Por todas essas razões, confirmo a liminar e concedo a segurança para: a) Declarando a nulidade da habilitação do CONSÓRCIO GERENCIADORA LH IP4 PARÁ, e, consequentemente, da homologação do certame, da assinatura do contrato e de todos os atos posteriores; b) Que o impetrante seja declarado habilitado e convocado para assinar contrato, haja vista ele preencher todos os requisitos exigidos em edital e ter ofertado a melhor proposta para a Administração;'

p) esse foi o mesmo entendimento adotado pela AudContratações, no sentido de que a Certidão de Acervo Técnico 916380/2014 atesta a qualificação técnica exigida no PE 250/2023, conforme disposto na instrução à peça 11:

‘33. Com base nesse entendimento a equipe Dnit concluiu que a ART 274832014, que suporta a CAT, é genérica, posto que foi emitida em função do desempenho do cargo de superintendente do Dnit, e não em razão da atividade de supervisão de serviços que estão sendo contratados no PE 250/2023, senão vejamos:

(...)

34. Ocorre que, ao contrário do que alega a representada, a CAT 916380/2014 não foi suportada apenas pela Portaria de Nomeação de Superintendente 105 de 20/4/2007, mas também pelo atestado de capacidade técnica emitido pela Superintendência do Dnit no Amazonas, que informa expressamente o exercício das atividades de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00 (peça 1, p. 122-131), e que foi apresentado pela profissional no PE 250/2023, senão vejamos a informação que consta na referida CAT (peça 1, p. 120 e 121):

(...)

35. Percebe-se, pelo número de páginas e pela data da emissão, que o atestado de capacidade técnica apresentado pela representante é o documento mencionado na CAT 916380/2014 (peça 1, p. 122- 131).

36. Portanto, é a atividade mencionada no referido atestado que está registrada na ART que suporta a CAT 916380/2014, comprovando, portanto, a experiência profissional nas atividades de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico de execução das obras e dos serviços de engenharia para a construção do terminal hidroviário, que **cumpram as exigências de capacidade técnico-profissional previstas no item 5.5 do termo de referência do edital do PE 250/2023** (peça 1, p. 66). (grifos acrescidos)'

q) ocorre que, para além desse entendimento, que é harmônico entre as diferentes esferas apresentadas, a equipe técnica do TCU verificou diversas inconsistências no Atestado de Capacidade Técnica que embasou a emissão das referidas ART 274832014 e CAT 916380/2014, conforme relatado na instrução à peça 11, e que levou o TCU a aprofundar a análise do referido documento, a fim de comprovar a veracidade dos fatos nele informados, qual seja, de que Maria Auxiliadora Dias Carvalho tenha efetivamente atuado na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, que teve como objeto a execução das obras e dos serviços de engenharia para a construção do terminal hidroviário do município de Novo Airão no estado do Amazonas;

r) o Dnit decretou a nulidade de todos os procedimentos que culminaram com a emissão do Atestado de Capacidade Técnica (ACT, SEI 16286783), e consequentemente do próprio atestado (peça 42, pp. 19/20), bem como notificou o Crea/AM acerca do cancelamento do ACT, visto que dera suporte à emissão da ART 274832014, que consta na Certidão de Acervo Técnico (CAT) com Registro de Atestado 916380/2014 (peça 42, p. 27);

s) assim, os elementos que constam nos autos permitiram a esta unidade técnica concluir que Maria Auxiliadora Dias de Carvalho não exerceu as atividades de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, conforme expresso no atestado de capacidade técnica emitido pela Superintendência do Dnit no Amazonas, que suportou a Anotação de Responsabilidade Técnica 274832014, que consta na CAT 916380/2014, maculando a licitude dos referidos documentos, por conterem informações falsas, o que motivou a realização das audiências em análise;

t) com supedâneo no princípio da independência das instâncias, não cabe acolher o pedido da MAC Engenharia de suspensão deste processo para aguardar o encerramento do processo administrativo que tramita no Dnit;

u) ademais, a ampla defesa e o contraditório devem ser exercidos no presente processo, independentemente de serem ou não observados no processo administrativo que tramita no Dnit, cabendo aos responsáveis carrear aos presentes autos as alegações e os documentos que comprovem perante esta Corte de Contas a regularidade dos atos por eles praticados;

v) não consta como objeto da audiência realizada junto à empresa a emissão extemporânea da Anotação de Responsabilidade Técnica 27.483/2014, tampouco a ausência de portaria de nomeação de Maria Auxiliadora, mas, sim, a apresentação, no âmbito do PE 250/2023, de Atestado de Capacidade Técnica com conteúdo falso, haja vista que Maria Auxiliadora Dias Carvalho não atuou na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-0;

w) quanto à Decisão PL 1999/2017, do Confea, tal *decisum* refere-se a serviços de supervisão de obras de recuperação emergencial e elevação do greide na Rodovia BR 230/AM (Contrato 01.1.0.00.0013/2009-00), sem qualquer comunicação com o Contrato UT 01.1.0.00.0003/2009-00, ora em análise. Por certo, o registro das atividades de supervisão, gerenciamento e acompanhamento técnico do Contrato UT - 01.1.0.00.0013/2009-00 não comprova o exercício das atividades de supervisão, gerenciamento e acompanhamento técnico do Contrato UT 01.1.0.00.0003/2009-00;

x) se a referência à Decisão PL 1999/2017, do Confea, foi feita por entender a responsável que se trata de caso similar ao do Contrato UT 01.1.0.00.0003/2009-00, a decisão do Confea não vincula este Tribunal, conforme já informado;

y) a decisão do pregoeiro de não aceitar ART ‘genérica’ de Cargo e Função (peça 1, pp. 11, 117 e 118) está correta, na medida em que objetiva garantir a devida qualificação técnica da licitante, mitigando o risco de inexecução ou execução insatisfatória do contrato. O entendimento do Confea permitiria a emissão de atestados de capacidade técnica em nome dos superintendentes regionais do Dnit em relação a todos os contratos executados durante suas gestões, ainda que não tenham efetivamente exercido as atividades de controle, supervisão, coordenação e fiscalização dos contratos, o que seria temerário;

z) em muitas superintendências, há uma pluralidade de contratos em execução, alguns simultaneamente, sendo que o superintendente, que ainda acumula funções administrativas, não participa diretamente das atividades de controle, supervisão, coordenação e fiscalização dos contratos, ainda que se envolva, superficialmente, em algumas dessas atividades;

aa) portanto, o reconhecimento de existência da expertise necessária por parte dos superintendentes em razão, apenas, do exercício do cargo ou função não vai ao encontro do interesse público. Evidentemente que, se comprovado que o superintendente, de fato, exerceu efetiva e diretamente as atividades de controle, supervisão, coordenação e fiscalização de um determinado contrato, é cabível a emissão da ART em relação a esse específico contrato;

ab) quanto à alegação de que o ato administrativo que culminou na emissão da ART 27483/2014 possui todos os atributos para sua validade e de que o Atestado de Capacidade Técnica emitido pela superintendência Regional do Dnit no Amazonas goza de legitimidade e de veracidade, tal presunção não é absoluta, mas relativa, sendo dever da administração anular qualquer ato eivado de ilegalidade;

ac) assim, embora a emissão da ART 27483/2014 e da respectiva CAT 916380/2014 tenha, eventualmente, obedecido aos critérios formais para sua emissão, diante de inconsistências e impropriedades detectadas, e que colocam em xeque a idoneidade do atestado de capacidade técnica que suportou a expedição dos referidos documentos, cabe ao responsável, devidamente notificado, trazer os elementos de prova aptos a corroborar a legitimidade e a veracidade dos fatos narrados no teor do referido ACT, apresentado no PE 250/2023, o que não ocorreu;

ad) a Mac Engenharia tinha pleno conhecimento da falsidade do teor do atestado de capacidade técnica apresentado no PE 250/2023, que informa que Maria Auxiliadora Dias Carvalho atuou na supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do Contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, celebrado entre o DNIT e a empresa J. Nasser Engenharia Ltda., visto que Maria Auxiliadora Dias Carvalho é uma das proprietárias da empresa Mac Engenharia e sócia-administradora da empresa Auximar Administradora de Bens Ltda. (44.220.939/0001-37), que detém 99% do capital social da Mac Engenharia, bem como atua como sua representante (peça 3);

ae) mesmo após a realização de diligência junto ao Dnit e audiências junto aos responsáveis arrolados nesta instrução, não foram carreados aos autos os elementos probatórios técnicos aptos a comprovar que Maria Auxiliadora Dias Carvalho exerceu, efetivamente, a supervisão, fiscalização e acompanhamento do contrato UT 01.1.0.00.0003/2009-00, tais como relatórios de supervisão e acompanhamento, pareceres sobre a qualidade dos serviços, vistorias, inspeções, atas de reuniões periódicas realizadas com a equipe de fiscalização e com as executoras para acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos, relatórios fotográficos dos serviços desenvolvidos pelas executoras, etc., o que denota que tais documentos sequer existem;

af) tal fato corrobora que o atestado de capacidade técnica que embasou a emissão da ART 27483/2014 e da respectiva CAT 916380/2014 contém informações falsas, visto que Maria Auxiliadora não atuou efetivamente no exercício da supervisão, fiscalização e acompanhamento do Contrato UT 01.1.0.00.0003/2009-00;

ag) a apresentação de atestado de capacidade técnico-profissional que não comprova a qualificação necessária à execução de objeto com características, prazo ou qualidade compatíveis com o objeto a ser contratado assume relevante gravidade, visto que pode levar à contratação de empresa incapaz de executar a avença, com consequente não obtenção do objeto contratado e descumprimento, pelo

contratado, das obrigações previstas no contrato;

ah) diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação e a **rejeição** das razões de justificativa de todos os responsáveis, bem como a procedência parcial da Representação;

ai) em razão da gravidade das irregularidades apuradas, que envolvem a emissão de atestados de capacidade técnica com conteúdo falso, e sua apresentação em processos licitatórios, será proposta a aplicação de multa a José Fábio Porto Galvão (439.270.762-87), bem como a **declaração de inidoneidade** da empresa Mac Engenharia Ltda (13.856.228/0001-20) para participar de licitação na Administração Pública Federal.

Posteriormente à derradeira intervenção da AudContratações no feito, o Crea/AM respondeu, em 19/11/2024, à diligência de que trata a peça 23, informando, em síntese, que (peça 72):

a) a Certidão de Acervo Técnico (CAT) com atestado 916380/2014 (6922014), já emitida, está associada à Anotação de Responsabilidade Técnica 27483/2014 (peça 52, pp. 206/7);

b) o processo com registro no ano de 2014, inclusive o processo referente à Certidão de Acervo Técnico 916380/2014 (número anterior 692/2014), era feito de forma presencial e a documentação solicitada era apresentada no balcão de atendimento do Crea/AM;

c) os arquivos vinculados a este processo não constam no atual sistema utilizado por este regional (SITAC). Uma vistoria foi feita aos arquivos físicos para buscar tais documentos, mas não foi possível encontrar qualquer item relacionado ao processo, tampouco no *link* do sistema SICREA (anterior ao SITAC);

d) não há registro de documentos e dos arquivos digitalizados nos servidores do Crea/AM e não foram identificados dados relacionados à CAT 916380/2014 (número anterior 692/2014).

Em 19/2/2025, Vossa Excelência solicitou o pronunciamento do Ministério Público de Contas no presente feito (peça 74).

Dando início ao exame da matéria, em consulta ao portal da Seção Judiciária do Estado do Pará, o MP de Contas verificou a prolação de sentença em 26/3/2025, no bojo do mandado de segurança impetrado pela empresa MAC Engenharia Ltda. (Processo 1052823-97.2023.4.01.3900, 1ª Vara Federal Cível), a qual acolheu os embargos de declaração opostos pelo DNIT e decretou a nulidade da sentença anterior (peça 43, pp. 4/14), entre outras medidas (peça 75, grifou-se):

‘1. CONHEÇO dos embargos declaratórios id 2122165413 para DAR-LHES PROVIMENTO e, CONFERINDO-LHES EFEITOS INFRINGENTES, adotar as seguintes providências:

1.1. DECRETAR A NULIDADE da sentença id 2120194037, uma vez que proferida sob premissas fáticas equivocadas, bem como diante de vício insanável decorrente da falta da citação da litisconsorte passiva necessária;

1.2. DETERMINAR a citação, como litisconsorte passiva necessária, da empresa CONSÓRCIO GERENCIADORA LH IP4 PARÁ, a qual deverá ser incluída no polo passivo da lide;

1.2.1 Após a citação, abra-se VISTA ao MPF e, em seguida, conclusos para sentença;

2. PREJUDICADOS os pedidos formulados pela impetrante no id 2123174621, em decorrência do fato superveniente ocasionado pelo cancelamento do atestado de capacidade técnica pelo DNIT, bem como da necessidade de comprovação do preenchimento dos demais requisitos;

3. INDEFIRO os pedidos formulados pelo DNIT nos id 2126271033 e 2148308254 quanto à extinção do processo sem julgamento do mérito, por perda superveniente do objeto;’

Seguem alguns trechos da aludida sentença (peça 75):

‘Por outro lado, no tocante à alegação de omissão quanto às teses suscitadas pelos impetrados em suas informações, assiste razão ao DNIT.

De fato, no id 1977131676 foi juntado aos autos o OFÍCIO Nº 239157/2023/SRE - PA, de 20/12/2023, por meio do qual os impetrados prestaram extensas e detalhadas informações sobre

os fatos narrados na peça vestibular, os quais foram totalmente desconsiderados na sentença embargada. Trata-se de flagrante omissão (...), uma vez que a sentença partiu da premissa equivocada de que a autoridade coatora não havia se pronunciado sobre o mérito da impetração.

Todavia, para além de se constituir em simples omissão, cuja apreciação ensejaria apenas a complementação da sentença embargada, observa-se pelo teor das informações prestadas que os fundamentos e fatos ali lançados, se devidamente conhecidos e valorados pelo magistrado sentenciante, poderiam ter o condão de modificar seu entendimento, já que ali foram trazidos à baila questões de fato e de direito essenciais ao entendimento da questão ora em debate.

A hipótese dos autos, portanto, suscita o conhecimento dos embargos declaratórios com a concessão de excepcionais efeitos infringentes, uma vez que a sentença em tela foi prolatada sob evidente erro de premissa fática, qual seja, convencimento da ausência de informações versando sobre o mérito, o qual comprometeu a exatidão e a validade do pronunciamento judicial.

(...)

2. DA NULIDADE DECORRENTE DA AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DA LITISCONSORTE PASSIVA NECESSÁRIA

Verificada portanto a omissão decorrente de premissa fática equivocada, caberia a este juízo corrigir o erro apontado mediante a acolhida dos embargos declaratórios, com efeitos infringentes, e deliberar sobre as teses vertidas nas informações dos impetrados, procedendo à modificação da sentença embargada, no que fosse cabível.

Todavia, da análise da instrução processual, verifica-se a impossibilidade de tal providência.

Com efeito, diligência essencial à validade do julgamento de mérito não foi realizada nestes autos, qual seja, a citação da empresa que se sagrou vencedora no certame, o CONSÓRCIO GERENCIADORA LH IP4 PARÁ, na condição de litisconsorte passiva necessária.

(...)

No caso dos autos, além da necessidade de observância do comando legislativo acima, há pedido expressamente formulado contra a empresa vencedora, na forma do item 'a', do item 8 da inicial:

a) Declarando a **nulidade da habilitação do CONSÓRCIO GERENCIADORA LH IP4 PARÁ**, e, consequentemente, da homologação do certame, da assinatura do contrato e de todos os atos posteriores; (Grifei.)

Registre-se que a empresa em questão foi devidamente indicada como litisconsorte na peça vestibular, tendo a impetrante requerido a sua citação quando da formulação dos pedidos. Não obstante, jamais chegou a ser efetivamente citada para integrar a lide.

Tal circunstância não apenas macula de forma insanável a sentença embargada, já que se afigura nulo o julgamento sem a presença das partes indispensáveis no processo, mas sobretudo prejudica a possibilidade de que este juízo proceda à modificação desta sentença com a apreciação das teses vertidas nas informações. É que, nesse caso, a nulidade decorrente da ausência de citação da litisconsorte ainda se fará presente, contaminando qualquer provimento judicial de mérito que vier a ser emitido nestes autos, enquanto não sanado o erro.

Frise-se que, alinhada ao comando do art. 115 do CPC, a jurisprudência pátria exige a citação da empresa vencedora, como litisconsorte passiva necessária, e sob pena de nulidade, quando o feito versar sobre o resultado de licitação. (...)

(...)

Impõe-se reconhecer, portanto, que além do erro de premissa fática decorrente da omissão da sentença embargada na apreciação da peça de informações id 1977131676, o provimento judicial encontra-se eivado de nulidade irreparável pela ausência de citação da litisconsorte

passiva necessária, nulidade esta que somente restará sanada por meio da efetivação do ato de citação. Significa dizer, portanto, que eventual modificação da sentença por meio da apreciação dos embargos declaratórios se encontra prejudicada enquanto não solucionada esta questão processual.

3. DO FATO SUPERVENIENTE

Por outro lado, não bastassem as questões já ao norte analisadas, sobreveio ainda circunstância de fato que demanda análise e consideração pelo juízo, no tocante à decisão sobre os declaratórios.

Consoante a manifestação do DNIT nos id 2126271033 e id 2148308254, a autarquia, no exercício da autotutela administrativa, cancelou por incorreções o Atestado de Capacidade Técnica (ACT) conferido pelo DNIT/AM a Maria Auxiliadora Dias Carvalho, referente às obras e serviços para a construção do Terminal Hidroviário de Novo Airão, no Estado do Amazonas. Referido ACT fundamentou a emissão da Certidão de Acervo Técnico (CAT) com Registro de Atestado 916380/2014, pelo CREA/AM.

Trata-se, portanto, de fato novo e superveniente que não pode ser desconsiderado nestes autos, principalmente quando se verifica que a CAT 916380/2024 serviu de fundamento à concessão da tutela antecipada recursal pelo TRF da 1ª Região no AG 1044069-32.2023.4.01.0000 (id 1910591685), bem como à sentença embargada (id 2120194037). Em ambos os provimentos, a CAT 916380/2024 foi aceita como prova da Capacidade Técnico-Profissional de Maria Auxiliadora Dias Carvalho, em cumprimento à exigência contida no Termo de Referência, item 5,5 e 5.5.1 (id 1846518166). Nesse passo, sobrevindo a cassação do referido documento, tem-se modificada por completo a situação de fato existente quando da prolação da decisão e da sentença já antes referidas.

Aqui reside mais um motivo para a concessão de efeitos infringentes aos embargos, já que documento essencial, e que fundamentou a concessão da segurança, não ostenta mais qualquer validade, tornando impossível até mesmo o cumprimento do decisor, já que não pode o DNIT ser compelido a aceitar documento que não mais existe no mundo jurídico. Tal procedimento viciaria a toda a legalidade da celebração do contrato objeto da licitação com a impetrante, ensejando repercussões diversas, inclusive no campo da improbidade administrativa, haja vista o flagrante descumprimento aos itens 5,5 e 5.5.1 do Termo de Referência (id 1846518166).

4. DA FALTA DE DELIBERAÇÃO SOBRE O DESCUMPRIMENTO DA CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL DA IMPETRANTE - PERMANÊNCIA DE INABILITAÇÃO NO PREGÃO ELETRÔNICA 250/2023-02 DNIT

(...)

Ora, como bem se verifica da decisão DECISÃO Nº 001/2023 DE RECURSO ADMINISTRATIVO (Processo 50602.000235/2022-12), juntada ao id 1846565676, o leiloeiro houve por bem rejeitar ambas as Certidões de Acervo Técnico apresentadas, assim como o Atestado de Capacidade Técnica que instruiu a CAT 267230/2022. Tal decisão, portanto, inabilitou a impetrante em ambas as capacidades técnicas exigidas, isto é, a CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL DA PROPONENTE (itens 5.4 e 5.4.1.) e a CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL DA PROPONENTE (itens 5.5 e 5.5.1).

Reproduzo mais uma vez, para que não reste dúvida, o teor da decisão de recurso ao norte citada (fls. 5 do id 1846565676):

‘10.7.6 Constata-se que não foi atendido o item 5.4; subitem 5.4.1 e item 5.5; subitem 5.5.2 do Termo de Referência dos requisitos de capacidade técnico-operacional e capacidade-técnico-profissional, conforme razões expostas acima.’

Tal explanação se fez necessária para que não reste dúvida de que a decisão proferida em sede de antecipação de tutela recursal, no AG 1044069-32.2023.4.01.000 (id 1910591685), apenas se manifestou sobre a inabilitação da impetrante em face da ausência de comprovação da

CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL DA PROPONENTE. Reproduzo abaixo o trecho do provimento (id 1910591685) que demonstra tal premissa equivocada:

(...)

Observe-se, portanto, que a decisão exarada pelo E. TRF da 1ª Região reconheceu apenas a existência de habilitação técnica profissional da responsável técnica Maria Auxiliadora Dias Carvalho (item 5.5 do Termo de Referência), determinando a aceitação pelo DNIT do Atestado de Capacidade Técnica que veio a ser cancelado pela autarquia, referente à sua participação nas obras e serviços da construção do Terminal Hidroviário de Novo Airão/AM, o qual fundamentou a emissão da CAT com Registro de Atestado 916380/2014 pelo CREA/AM.

A decisão em tela nada disse sobre a inabilitação por ausência de comprovação da CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL DA PROPONENTE (item 5.4 do Termo de Referência), conforme assinalado pelo leiloeiro, razão pela qual a impetrante, por não haver atendido também a este item, permaneceu inabilitada no certame. Tanto é que houve ressalva do próprio Tribunal, ao final de sua decisão, no sentido de que a habilitação da impetrante só poderia ocorrer ‘... caso tenha preenchidos os demais requisitos (...).’ (Grifei.)

(...)

Ademais, não se pode desconsiderar o fato superveniente trazido aos autos, em razão do Atestado de Capacidade Técnica citado na decisão supra, ter sido cancelado pelo DNIT, retirando o fundamento que ensejou o registro da Certidão de Acervo Técnico (CAT) 916380/2014, conforme manifestação da autarquia no id 2148308603:

‘Restou evidenciado o agravamento do cenário pela perda superveniente do objeto, decorrente do cancelamento do Atestado de Capacidade Técnica da empresa MAC ENGENHARIA LTDA e de sua responsável técnica Maria Auxiliadora Dias Carvalho. Esse cancelamento inviabiliza a continuidade da empresa no processo licitatório, evidenciando que o fundamento da sentença prolatada no processo judicial em curso tornou-se insustentável.’

Conclui-se assim, que a sentença embargada não mais se sustenta, uma vez que além de exarada sob premissas fáticas equivocadas, isto é, a omissão quanto ao teor das informações prestadas e a não consideração da inabilitação por incapacidade TÉCNICO-OPERACIONAL da impetrante, se encontra fundamentada em documento cancelado pelo DNIT, sendo atingida por fato superveniente. Some-se ainda a necessidade de saneamento do feito em razão da ausência de citação da litisconsorte passiva necessária, providência sem a qual não se mostra viável a tramitação do feito, sob pena de permanência da nulidade absoluta.

Nesse complexo quadro, os efeitos infringentes cabíveis devem ser limitados ao reconhecimento da nulidade da sentença, oportunizando assim o saneamento do feito, visando a regularização do polo passivo quanto à falta de citação da litisconsorte e quanto à omissão da apreciação das informações dos impetrados, bem como o devido conhecimento e valoração do fato superveniente e da ausência de comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa, por ocasião da sentença.

Friso, por fim, que não se cogita, como pretende o DNIT, da perda superveniente de objeto, uma vez que não há manifestação no processo quanto à segunda causa de inabilitação da impetrante, qual seja, a decorrente do item 5.4.1. do Termo de Referência [peça 1, p. 66].’

II

Com as devidas vênias, o quadro fático descrito nos autos não se mostra suficiente para reconhecimento da existência de fraude à licitação. Com efeito, houve falha na emissão do Atestado de Capacidade Técnica (peça 1, pp. 122/31), visto que não restou comprovada a prática, por parte de Maria Auxiliadora Dias Carvalho, especialmente de atos operacionais de fiscalização ‘*stricto sensu*’, tarefa que definitivamente não compete a um superintendente regional do DNIT, até mesmo pela presumida ausência de disponibilidade de tempo e pela minúcia e constância que a atividade requer.

Somente para argumentar, se a obra tivesse dado problemas técnicos e a responsabilidade recaísse sobre os fiscais designados (peça 52, pp. 90/1), Maria Auxiliadora Dias Carvalho alegaria que era fiscal, ainda que de fato, visto que não fora formalmente designada?

De todo modo, embora a manifestação dos órgãos de fiscalização do exercício profissional não vincule o posicionamento do TCU, o Ministério Público de Contas tem por razoável, na linha do entendimento do Confea, que as atribuições profissionais de Maria Auxiliadora Dias Carvalho, em função das competências afetas ao cargo de superintendente que exercera, poderiam ser consideradas compatíveis com as atividades de supervisão, de gerenciamento e de acompanhamento técnico da obra, excluindo-se, contudo, a atividade referente à fiscalização (Decisão PL-1999/2017, peça 51, pp. 14/5, e peça 52, pp. 204/5).

O Exército Brasileiro, no caso, foi o projetista do Terminal Hidroviário no município de Novo Airão/AM (peça 52, p. 203) e participou *‘nas revisões de projeto (SEI 16288152), tendo em vista o acordo de cooperação existente entre o DNIT e o Exército, onde fica claro que a responsabilidade do projeto era do Exército Brasileiro, do seu Batalhão de Engenharia’* (peça 32, p. 1, item 2.10), daí, possivelmente, sua presença no cotidiano da obra referida no atestado de capacidade técnica cuja lisura ora se examina (peça 1, pp. 122/31).

Nos termos da jurisprudência assente nesta Corte:

‘A apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso configura, por si só, prática de fraude à licitação e enseja declaração de inidoneidade da empresa fraudadora para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992), bem como daquelas realizadas pela Administração Pública dos estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais.’ (Acórdão 2.467/2024-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)

‘A apresentação de atestado com conteúdo falso configura, por si só, prática de fraude à licitação e enseja declaração de inidoneidade da empresa fraudadora para participar de licitação na Administração Pública Federal, uma vez que o tipo administrativo previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992 consiste em ilícito formal ou de mera conduta, sem a necessidade de concretização do resultado.’ (Acórdão 233/2021-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO)

‘O TCU pode declarar a inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) de licitante que apresenta declaração falsa, independentemente da obtenção da vantagem indevida.’ (Acórdão 2.458/2015-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO)

‘A apresentação de atestados com conteúdo falso caracteriza ilícito administrativo gravíssimo, fere os princípios da moralidade, da isonomia e da competitividade aplicáveis a todas as licitações públicas e faz surgir a possibilidade de o TCU declarar a inidoneidade da empresa fraudadora para participar de licitação na Administração Pública Federal, independentemente de a fraude ter resultado em prejuízo financeiro para a Administração.’ (Acórdão 2.677/2014-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

‘Caracteriza fraude à licitação, ensejando a declaração de inidoneidade da empresa responsável, a apresentação de atestado de capacidade técnica que não corresponde à realidade dos fatos.’ (Acórdão 2.859/2008-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO)

Conforme excerto do voto condutor do mencionado Acórdão 2.458/2015-Plenário:

‘O Tribunal tem reconhecido, sistematicamente, a possibilidade de aplicar a sanção prevista no art. 64 [46] da sua Lei Orgânica ao licitante que apresenta declaração falsa, independentemente da obtenção de benefício pretendido, porque o tipo descrito subsume-se à classe de crime formal, assim apresentado na doutrina:

‘O crime formal também descreve um resultado, que, contudo, não precisa verificar-se para ocorrer a consumação. Basta a ação do agente e a vontade de concretizá-lo, configuradoras do dano potencial, isto é, do *eventus periculi* (ameaça, a injúria verbal). Afirma-se que no crime

formal o legislador antecipa a consumação, satisfazendo-se com a simples ação do agente, ou, como dizia Hungria, ‘a consumação antecede ou alheia-se ao *eventus damni*’.⁹ (BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal: parte geral 1. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 254, sublinhados do original, negritos meus).

No mesmo sentido, precedente do e. STF, em decisão da lavra do ministro Cezar Peluso, que negou a liminar pleiteada nos autos do MS 26083. O writ pretende desconstituir decisão deste Plenário que *‘declarou a inidoneidade da impetrante para participar de licitações no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 01 ano, por ter fraudado o certame realizado na modalidade de Convite (nº 40/1998), para obra de pequeno porte no Município São Pedro de Alcântara/SC’*.

Ao negar a cautelar, assim se pronunciou o relator:

‘É que o art. 46 da Lei 8.443/92 comina, para a hipótese de ‘ocorrência de fraude comprovada à licitação’, a aplicação, pelo TCU, de ‘declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até 05 anos, de licitação na Administração Pública Federal’. Ora, a par dessa previsão legal, tal conduta é tipificada como crime, na legislação própria (art. 90 da Lei de Licitações), e, na realização do tipo, em princípio escusa distinguir a participação de cada agente no ajuste, combinação ou outro artil empregado para burlar o resultado do certame. E pouco se dá, para efeito do ilícito administrativo, que todos os agentes tenham, ou não, auferido vantagem, pois basta que a todos haja animado o intuito de a obter para si ou para outrem. Na área penal, aliás, a pena é bem mais severa: 02 a 04 anos de detenção e multa. Confira-se a doutrina: ‘Pelo art. 90, é crime 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. Aqui, a lei tutela a igualdade entre licitantes, querendo assim, assegurar, até com sanção penal, a competição... Fraudar é enganar, por meio de artifício ou artil, a competição... É crime formal, plurissubsistente e unissubjetivo’ [Súmula STJ 645⁹]. (HELY LOPES MEIRELLES, ‘Licitação e Contrato Administrativo’, SP, Malheiros Ed., 13ª ed., 2002, p. 173/174).’ (MS 26083 MC, Cezar Peluso, j. 23/2/2007, DJ 2/3/2007, grifos meus)’

No caso destes autos, todos os documentos questionados fazem menção expressa ao exercício do cargo de Superintendente do DNIT, por parte de Maria Auxiliadora Dias Carvalho, e à respectiva ART. Essas informações não foram ocultadas no Atestado de Capacidade Técnica e na Certidão de Acervo Técnico dele derivada, pelo contrário, ambos mencionam claramente se tratar de ‘ART DE CARGO E FUNÇÃO’ (peça 1, pp. 119/31).

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende que não restou comprovada a existência de dolo, elemento necessário para a caracterização de fraude a licitação.

A Decisão de Anulação do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783) e dos atos dele decorrentes, emitida pelo Diretor de Infraestrutura Aquaviária/DNIT em 17/5/2024, também não concluiu pela existência de conduta dolosa, conforme segue (peça 51, pp. 45/7, grifos originais e acrescidos):

*‘O DIRETOR DE INFRAESTRUTURA AQUAVIÁRIA DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 175 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução/CA 39 de 17/11/2020 e publicado no Diário Oficial da União de 19/11/2020, fundamentado, nos termos Relatório Final Circunstanciado da Comissão Especial (SEI 16857411), elaborado pela Comissão Especial instituída pela Portaria 39 (SEI 16623435), de 03/01/2024, e no que consta do Processo 50600.000193/2024-93, resolve: **DECRETAR A NULIDADE** do Atestado de Capacidade Técnica (SEI 16286783), bem como dos atos dele decorrentes, tendo em vista que a Administração Pública encontra-se resguardada pelo princípio da autotutela, o qual prevê o*

⁹ “O crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem” (Lei 8.666/1993, art. 90).

poder de rever seus próprios atos a qualquer tempo, nos termos do artigo 53 da Lei 9.784, de 1999, *in verbis*:

(...)

Desta forma, entende-se que **os envolvidos acreditavam de maneira legítima que o Regimento Interno do DNIT (Resolução DNIT 10 de 31/01/2007), vigente no período, bem como que a Portaria de Nomeação de Superintendente, juntamente com a Portaria de Delegação de Competência, concedia atribuições às Superintendências Regionais para coordenar e supervisionar as obras sob sua responsabilidade.** Não obstante, constar no Relatório Final Circunstanciado da Comissão Especial (SEI 16857411), que, para exercer função específica, em especial de fiscalização, supervisão, gerenciamento e/ou acompanhamento técnico contratual, o instrumento legalizador de tais atividades deve ser realizado por meio da publicação de Portaria para este fim.

Sendo assim, não se vislumbram diante do conjunto probatório juntado pela Comissão Especial, instituída pela Portaria 39 (SEI 16623435) no Processo 50600.000193/2024-93, que o Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas à época, sustentando que Maria Auxiliadora Dias Carvalho, atuou na supervisão, no gerenciamento, na fiscalização e no acompanhamento técnico do contrato UT-01.1.0.00.0003/2009-00, o que, por conseguinte, gerou a CAT 916380/2014, tenha sido emitido com culpa ou dolo por parte do(s) envolvido(s), não se vislumbrando, portanto, s.m.j, a necessidade de abertura de Processo Administrativo Disciplinar - PAD. Esta é a decisão.'

No Ofício 96586/2024/DAQ/DNIT SEDE, de 22/5/2024, endereçado ao Procurador-Geral da PFE/DNIT, o Diretor de Infraestrutura Aquaviária reafirmou seu posicionamento (peça 51, pp. 48/9, grifos nossos):

*'4. Relativamente ao item 6, da citada Nota, em que recomenda-se a esta DAQ manifestação expressa sobre a necessidade de instauração de processo administrativo disciplinar - PAD, reitero que **não foi constatado culpa ou dolo por parte dos envolvidos**, não se vislumbrando, portanto, s.m.j, a necessidade de abertura de Processo Administrativo Disciplinar - PAD (17830833).'*

Sobre a caracterização de fraude e a declaração de inidoneidade para licitar, veja-se, por pertinente ao exame do tema, fragmento da instrução técnica (relatório) da então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) e do voto da Ministra-Relatora Ana Arraes no bojo do Acórdão 754/2015-Plenário (peças 454 a 456 do TC 015.239/2012-8):

INSTRUÇÃO DA SEFTI:

'57. Decorre daí que, enquanto a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, pela unidade gestora responsável pelo pregão, em face de irregularidade elencada no art. 7º da Lei 10.520/2002, requer tão somente a conduta culposa do licitante (parágrafos 28-36). Por sua vez, a declaração de inidoneidade do licitante para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo TCU, com fulcro na sua Lei Orgânica, depende de comprovação de fraude à licitação.

58. Neste ponto, requer-se a delimitação do conceito de fraude, com base na doutrina e na jurisprudência desta Corte, bem como a determinação da condição de subsunção da conduta ao conceito.

59. Semanticamente, tem-se o seguinte significado de fraude (Dicionário Aurélio; <https://contas.tcu.gov.br/dicionario/home.asp>; acesso em 14/11/2012):

Fraude

1. V. logro (2)

2. Abuso de confiança; ação praticada de má-fé.

3. Contrabando, clandestinidade.

4. Falsificação, adulteração. [Sin. ger.: defraudação, fraude, fraudulência.]

Logro

1. Ato ou efeito de lograr; logramento.

2. Engano propositado contra alguém; artifício ou manobra ardilosa para iludir.

3. Gozo, fruição.

4. Ant. Lucro, usura. [Pl.: logros (ô). Cf. logro, do v. lograr.]

60. Na primeira acepção, fraude significa logro, ou seja, *'engano propositado contra alguém, artifício ou manobra ardilosa para iludir'*. Nesse contexto, a fraude configura-se pela presença de dois elementos: (i) que alguém seja enganado ou iludido; e (ii) que esse engano seja decorrente da ação proposital de outrem.

61. Doutrinariamente, o segundo elemento (a ação proposital de outrem), referente ao aspecto subjetivo do ilícito, conta com o seguinte ensinamento de Marçal Justen Filho (*in* Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2013. p. 257):

'A fraude apenas se aperfeiçoa quando o agente atua com consciência e vontade de produzir o resultado ilícito. Não há fraude sem elemento doloso. Nem mesmo a culpa grave é suficiente. Assim se põe porque a produção do artifício depende da adoção de condutas explicitamente orientadas a ludibriar um terceiro. Se o sujeito equivoca-se ao preencher uma nota fiscal, não há fraude. O erro do agente pode ser reprovável e acarretar sanções de diferente natureza, mas exclui a caracterização de fraude. Não se configura fraude quando o sujeito atua com negligência.'

62. Nesses termos, quando a conduta do agente ludibria terceiros, mas essa conduta não foi conscientemente orientada para produzir tal resultado, não há que se falar em fraude. Para o caso descrito, a conduta decorreu de elemento culposos somente, como, por exemplo, a negligência.

63. Ao contrário, quando o engano (o logro ou a ilusão) de um terceiro é produzido por ato deliberado do agente, que desejava alcançar esse resultado (dolo direto) ou, sabendo da possibilidade de ocorrer o resultado, assumiu o risco de produzi-lo (dolo eventual), tem-se presente os elementos necessários para a caracterização da fraude, segundo o que ensina a doutrina.

64. Nos casos concretos tratados nesta fiscalização, o comportamento dos licitantes que tiveram as suas propostas rejeitadas em um número elevado de vezes, devido a condutas em princípio tipificadas como irregulares pelo art. 7º da Lei 10.520/2002, tiveram o fulcro de imprimir o primeiro dos elementos caracterizadores de fraude às licitações em que tais fatos ocorrerem, ou seja, o engano, o logro, a ilusão de terceiros.

65. Isso ocorre porque a atitude do licitante que comparece ao certame e disputa a fase de lances, ofertando os menores preços, exerce influência sobre as decisões dos competidores, fazendo com que muitas vezes abandonem a disputa prematuramente porque foram levados a crer que não teriam condições de suplantar a menor oferta. Assim, quando tal licitante sagra-se vencedor, mas em seguida é desclassificado, constata-se que, efetivamente, os concorrentes foram logrados quanto ao verdadeiro preço pelo qual o objeto poderia ser adjudicado.

66. Quanto ao aspecto subjetivo da conduta, é assente que, quando há a premeditação, com o intuito de iludir a concorrência e vencer o certame, configura-se a fraude.'

VOTO

'28. A abordagem feita pela Sefti com relação a esse tópico não merece reparos. Não há dúvidas de que a aplicação da sanção de inidoneidade de que trata o art. 7º da Lei 10.520/2002 independe da comprovação de dolo ou má-fé por parte do licitante. Basta que se incorra, sem

justificativa, numa das condutas ali consignadas para que seja aplicada a pena.

29. O mesmo não se dá quando da aplicação do art. 46 da Lei 8.443/1992:

‘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.’

30. Neste, a comprovação da fraude é essencial, para o que se faz necessária a constatação de dolo ou má-fé.

31. No caso em exame, em razão da reincidência das empresas em não fazer valer suas propostas após apresentarem o menor preço, a unidade técnica entendeu estar caracterizada a fraude e propôs, por conseguinte, a declaração de inidoneidade de todas elas.

32. Observo que as justificativas trazidas contêm, sistematicamente, a alegação de que não houve dolo ou má-fé na atuação das empresas (itens 611, 665 e 780 da instrução transcrita no relatório que antecedeu este voto). Em todos os casos, argumentou a Sefti que essa não é uma condição necessária para o enquadramento da conduta nas hipóteses do art. 7º da Lei 10.520/2002. Em conclusão, rejeitou as justificativas e propôs a declaração de inidoneidade em função da reincidência das empresas nas irregularidades previstas naquele dispositivo.

33. Nesse ponto, creio que a unidade técnica está equivocada. Se há indícios de irregularidade em um conjunto de ocorrências e se não resta demonstrada a presença de dolo ou má-fé em nenhuma dessas ocorrências, não se pode concluir pela existência do dolo pela simples repetição do fato, ao menos num caso como o aqui tratado.

34. Diversas das ocorrências mencionadas no relatório precedente são, em uma análise preliminar, justificáveis. Cito o exemplo da G P Mattara Suprimentos de Informática - ME, que foi desclassificada por seu produto não atender exigência do edital. Alegou a empresa que o edital exigiu cartucho original para determinada marca de impressora, e o pregoeiro não aceitou cartucho que não fosse daquela marca. No seu entender, cartucho original é o que será usado pela primeira vez, não foi recarregado, remanufaturado ou reciclado, e seu produto atendia tal condição. Independentemente de ter ou não razão o interessado, é impossível negar que seu argumento é razoável e que não há evidência de má-fé em sua atitude.

35. Considero, portanto, que para a declaração de inidoneidade por parte deste Tribunal, com arrimo no art. 46 da Lei 8.443/1992, seria necessária a comprovação de fraude em pelo menos alguma das ocorrências de cada empresa.

36. Ressalto, ademais, que o levantamento da Sefti mostrou que a desistência da proposta feita por licitante é muitas vezes tolerada pelos pregoeiros, que não sinalizam com nenhuma apenação às empresas. Isso reforça o sentimento dos licitantes de que se trata de comportamento não condenável.

37. Há ainda outro aspecto que merece ser mencionado. A existência de fraude pressupõe a intenção de obter vantagens ilícitas para si ou para outrem. Na quase totalidade dos casos transcritos pela unidade técnica em sua instrução (itens 640 e 678 do relatório precedente), percebe-se que a menor proposta, desclassificada, era inferior à que se sagrou vencedora por diferenças irrisórias. Assim foi descrito esse comportamento:

‘c) nos casos em que a empresa formulou mais de um lance (casos 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 14 e 15), os valores por ela ofertados foram se reduzindo de forma gradativa e compatível com os ofertados pelos concorrentes. Nesta situação, o último lance por ela ofertado não apresentou discrepância em relação à dinâmica dos valores apresentados anteriormente;

d) frequentemente, o último lance da empresa, que a colocou na condição de vencedora daquela sessão, foi menor do que o do concorrente que estava vencendo o item, por questão de centavos (casos 1, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14 e 15).’

38. Ora, não se vislumbra, nesse procedimento, que o licitante tenha almejado algum ganho

ilícito. Não resta configurada, portanto, a fraude.

39. Veja-se que não se está a afirmar aqui que a atuação dos licitantes questionada pela Sefti seja escusável. A simples incidência injustificada numa das condutas previstas no art. 7º da Lei 10.520/2002 permitiria ao órgão licitante, após o trâmite do devido processo administrativo, declarar a inidoneidade da empresa infratora, independentemente da comprovação da fraude. O mesmo não se dá, porém, para que a declaração por iniciativa do TCU.’

A jurisprudência desta Corte alberga posicionamento claro sobre a temática ora em discussão:

‘A conduta dolosa é elemento subjetivo indispensável à configuração de fraude à licitação, sendo requisito essencial para a aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.’ (Acórdão 1.701/2022-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS e Acórdão 3.156/2016-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES)

Por oportuno, seguem excertos dos votos condutores das aludidas deliberações:

1) Rel. Ministro Bruno Dantas, Acórdão 1.701/2022-Plenário:

‘Nesse contexto, não obstante eu concorde com os argumentos muito bem expostos pelo relator *a quo*, no sentido de que, nesse curto intervalo de tempo, não seria possível atestar que os serviços ocorreram de forma satisfatória, entendo, de forma diversa, que essa conclusão não é, por si só, elemento suficiente para caracterizar a fraude, justamente por faltar a demonstração do seu requisito subjetivo, o dolo.

Conforme conceituam Fabrício Motta e Spiridon Nicofotis Anyfantis, a *‘fraude é um ato doloso que envolve a busca de vantagem por meio de engodo, enganação’* [footnoteRef:2]. Busca-se, portanto, a obtenção de uma vantagem (benefício, ganho ou lucro) indevida induzindo ou mantendo alguém em erro, utilizando-se, para tanto, de diversos meios, tais como o artifício (astúcia ou esperteza) e o ardil (armadilha, cilada). [2: (MOTTA, Fabrício; ANYFANTIS, Spiridon Nicofotis. Comentários ao art. 5º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). Lei Anticorrupção comentada. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 81-112).]

Especificamente no caso dos certames públicos, a fraude decorre da utilização de qualquer artifício *‘para desvirtuar, impedir ou encobrir, maliciosamente, a real competitividade nas licitações’*. A caracterização da fraude requer, portanto, a demonstração do seu requisito subjetivo, qual seja, o dolo. Esse foi o entendimento que defendi no voto condutor do Acórdão 1.172/2019-TCU-Plenário:

‘Para a solução deste caso, adoto o entendimento exarado quando da prolação do Acórdão 3.156/2016-TCU-Plenário no sentido de que ‘a conduta dolosa é elemento subjetivo indispensável à configuração de fraude à licitação, sendo requisito essencial para a aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992’. Neste sentido, não verifico o animus de frustrar ou fraudar a Coleta de Preços ora discutida por parte dos recorrentes.’

essa linha, acolho os argumentos apresentados pelo Ministério Público de Contas quanto à insuficiência de evidências aptas a demonstrar o dolo na emissão e utilização do atestado de capacidade técnica fornecido pela Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza.’

2) Rel. Min. Augusto Nardes, Acórdão 3.156/2016-Plenário:

‘5. A Secretaria de Recursos deste Tribunal (Serur), unidade técnica especializada criada especificamente para o exame dos recursos interpostos às deliberações da Corte de Contas, examinou adequadamente as razões recursais apresentadas pelos recorrentes. Fundam-se elas, basicamente, na inexistência de **animus** das empresas em praticar a fraude, e que não há comprovação de que agiram no interesse próprio ou de outrem com intuito de fraudar a administração pública, conduta exigida no tipo penal em exame.

6. Após examinar os recursos interpostos, concluiu e opinou a Serur por que fosse dado provimento ao apelo, uma vez que as razões recursais foram suficientes para alterar o mérito do

julgado, em razão de que não restou devidamente comprovada a conduta dolosa indispensável à configuração do tipo subjetivo de fraude à licitação, restando, portanto, ausentes os requisitos essenciais para a aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da LO/TCU.

7. Assiste razão à instrução. Adoto como minhas razões de decidir os argumentos postos nos autos pela Serur, sem prejuízo dos comentários adicionais que faço a seguir.’

Por todo o exposto, no tocante ao encaminhamento sugerido pela AudContratações (peça 69, sigilosa), o Ministério Público de Contas entende que as razões de justificativa aduzidas devem ser parcialmente rejeitadas, mas discorda da proposta de aplicação de sanções, quais sejam, multa ao ex-Superintendente do DNIT/AM José Fábio Porto Galvão e declaração de inidoneidade de licitar para a empresa MAC Engenharia Ltda., visto que se afigura ausente a comprovação de conduta dolosa, elemento subjetivo indispensável à configuração de fraude à licitação e requisito essencial para a aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

III

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas, pedindo vênias, manifesta-se parcialmente de acordo com a proposição oferecida pela AudContratações (peça 69, sigilosa, e peças 70 e 71) e opina no sentido de o Tribunal:

a) no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

b) **rejeitar**, em parte, as razões de justificativa apresentadas pela empresa MAC Engenharia Ltda (13.856.228/0001-20), em relação ao item 65.1.1 da audiência (peça 44, p. 10), e por José Fábio Porto Galvão (439.270.762-87), Superintendente Regional do Dnit no Estado do Amazonas à época dos fatos, em relação ao item 65.1.2 da audiência (peça 44, p. 10), dispensando a aplicação de sanções;

c) **dar ciência** à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 250/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

c.1) ausência de análise, na fase de habilitação, da Certidão de Acervo Técnico 267230/2022, que foi encaminhada pela licitante MAC Engenharia Ltda em seus documentos de qualificação técnica, tendo sido analisada apenas no julgamento do recurso interposto pela representante, em descumprimento aos arts. 6º e 43 do Decreto 10.024/2019; e

c.2) desclassificação ou inabilitação de proposta em razão de falhas e/ou impropriedades que possam ser sanadas mediante a realização de diligência, em afronta ao previsto no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, atual art. 64 da Lei 14.133/2021;

d) **informar** à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

e) **deferir** o pedido formulado por José Fábio Porto Galvão, de solicitação de acesso à peça 54, tendo em vista o seu direito de defesa, e considerando ainda que não se vislumbra, neste momento, comprometimento à garantia da intimidade e da vida privada dos cidadãos envolvidos ou à preservação do sigilo sob tutela do TCU, à luz do que dispõe o art. 93 da Resolução TCU 259/2014; e

f) **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Mac Engenharia Ltda., acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 250/2023, sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Dnit no Estado do Pará (SRE/PA), cujo objeto é a contratação de empresa especializada de engenharia para a supervisão e gerenciamento de serviços de operação e manutenção das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) em diversos municípios do Estado do Pará.

2. O certame foi homologado em 14 de setembro de 2023, pelo valor histórico de R\$ 10.050.000,00, e o Contrato 560/2023 foi celebrado em 11 de outubro de 2023 com o Consórcio Gerenciadora LH IP4 Pará.
3. As supostas irregularidades apontadas na representação incluem: i) inabilitação sumária por supostos vícios sanáveis, sem a realização de diligências; ii) descumprimento do instrumento convocatório, resultando na não aceitação da qualificação técnica apresentada pela representante; iii) homologação do certame pela autoridade competente antes da análise e decisão sobre recurso administrativo interposto; iv) dano ao erário; e v) não cumprimento de decisão judicial.
4. A inabilitação da Mac Engenharia Ltda. ocorreu por não comprovação da execução de serviços iguais ou similares para fins de qualificação profissional e a apresentação de preço salarial para a categoria de “Engenheiros”, em desacordo com o piso da Tabela Salarial do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Pará (Senge/PA).
5. A essência da controvérsia reside na interpretação e aplicação dos requisitos de qualificação técnica, especialmente no que tange à validade do Atestado de Capacidade Técnica (ACT) e da Certidão de Acervo Técnico (CAT) de Maria Auxiliadora Dias Carvalho.
6. O caso em tela foi objeto de intervenção judicial. Inicialmente, uma liminar foi concedida em favor da Mac Engenharia Ltda. pela 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Pará. Essa decisão declarou a nulidade da habilitação do Consórcio Gerenciadora LH IP4 Pará e dos atos subsequentes, determinando a habilitação e convocação da Mac Engenharia para assinar o contrato.
7. Após recursos, sobreveio decisão que desconstituiu a inicial com base na ausência de citação do litisconsorte passivo necessário e o fato superveniente do cancelamento administrativo do ACT pelo próprio DNIT.
8. Nesta Corte, o processo foi objeto de uma instrução preliminar da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações). Na ocasião, foi avaliado o pedido de adoção de medida cautelar formulado pela representante. O então relator, Ministro Vital do Rêgo, indeferiu o pleito em despacho monocrático (peça 14), acompanhando a sugestão da unidade instrutora, por entender que não estavam configurados os pressupostos necessários para sua concessão. Naquela oportunidade, determinou, ainda, a realização de oitivas e diligências para aprofundar a análise dos fatos e sanear os autos.
9. A AudContratações, após aprofundar o exame, concluiu que Maria Auxiliadora Dias Carvalho, a ex-Superintendente Regional do DNIT no Estado do Amazonas e Roraima, não teria exercido de forma efetiva e sistemática as atividades de supervisão, gerenciamento, fiscalização e acompanhamento técnico do contrato, apesar de ter sido apresentado atestado de capacidade para esse fim. A análise documental teria revelado apenas registros de poucas reuniões e relatórios da fase de planejamento, indicando que o acompanhamento efetivo foi realizado pela Diretoria de Obras e Cooperação do Exército Brasileiro (DOC/EB).
10. Em decorrência dessas constatações, a AudContratações afirmou que José Fábio Porto Galvão, sucessor de Maria Auxiliadora no cargo de Superintendente Regional do DNIT no

Estado do Amazonas, teria emitido um atestado de capacidade técnica com informações falsas. Diante da utilização de documento supostamente falso, a unidade instrutora propôs, então, considerar a representação parcialmente procedente, rejeitar as justificativas apresentadas e, em consequência, declarar a inidoneidade da Mac Engenharia Ltda. e aplicar multa a José Fábio Porto Galvão, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

11. Adicionalmente, a unidade especializada recomendou dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará a respeito de outras impropriedades e falhas identificadas no PE 250/2023, como a ausência de análise de Certidão de Acervo Técnico (CAT) na fase de habilitação e a desclassificação de propostas por falhas que seriam sanáveis mediante simples diligência.
12. O Ministério Público de Contas (MPTCU), em parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou concordância parcial com a proposta da AudContratações no que tange à procedência da representação, mas divergiu substancialmente quanto à aplicação das sanções.
13. A discordância central do MPTCU reside na ausência de comprovação de dolo ou má-fé por parte dos responsáveis. O *Parquet* especializado argumenta que, conforme vasta jurisprudência desta Corte de Contas, a conduta dolosa é elemento subjetivo indispensável à configuração de fraude à licitação e, conseqüentemente, requisito essencial para a aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.
14. Ressaltou que os documentos questionados (ACT e CAT) faziam menção expressa ao exercício do cargo de Superintendente do DNIT por Maria Auxiliadora Dias Carvalho e à respectiva ART de Cargo e Função. Segundo o MPTCU, essa informação não teria sido ocultada, o que afastaria a intenção de enganar ou iludir, ou seja, não estaria caracterizado o dolo necessário para configurar a fraude.
15. Além disso, o MPTCU considerou razoável, na linha do entendimento do Confea, que as atribuições profissionais de Maria Auxiliadora Dias Carvalho, em função das competências afetas ao cargo de superintendente, poderiam ser consideradas compatíveis com as atividades de supervisão, de gerenciamento e de acompanhamento técnico da obra, excluindo-se, contudo, a atividade referente à fiscalização.
16. Assim, citando como precedentes os acórdãos 1.701/2022 e 3156/2016, ambos do Plenário, considerando a ausência de comprovação de dolo, propôs a rejeição parcial das justificativas, mas dispensando a aplicação de sanções à Mac Engenharia Ltda. e a José Fábio Porto Galvão.

II

17. Feito o histórico necessário, passo a decidir.
18. Acompanho, na essência, a detalhada análise realizada pela unidade instrutora e pelo Ministério Público junto a esta Corte, especialmente no que tange à parcial procedência da representação. Foram identificadas impropriedades e falhas no processo licitatório que merecem a atuação do Tribunal, seja para correção, seja para aprimoramento dos controles.
19. Alinho-me ao posicionamento do Ministério Público no que concerne à aplicação das sanções de multa e declaração de inidoneidade. A manifestação do *Parquet* especializado introduz um elemento crucial na análise, que é a *mens rea*, ou a intenção subjetiva. Ao indicar a ausência de dolo, o MPTCU sinaliza que nem toda irregularidade deve ser automaticamente equiparada a fraude. Não houve a comprovação de dolo, exigida para a configuração de fraude, tal como previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU.



20. No caso concreto, o fato de não ter havido ocultação de informações essenciais que pudessem configurar um engano propositado ou manobra ardilosa para iludir a administração no Atestado de Capacidade Técnica e na Certidão de Acervo Técnico apresentado para Maria Auxiliadora, mitiga a caracterização do dolo ou da intenção de fraudar. A falha primordial residiu na inadequação do documento para a finalidade pretendida, não necessariamente em uma fraude intencional. A própria decisão do DNIT de não instaurar um PAD contra o responsável, por entender que ele teria agido de boa-fé, baseando-se em sua interpretação das normas internas, reforça a dificuldade de comprovar o elemento subjetivo do dolo para fins da sanção de inidoneidade específica por fraude a procedimento licitatório.
21. Assim, embora as irregularidades sejam passíveis de reprovação e demandem medidas corretivas e preventivas, entendo que a ausência de dolo comprovado para a configuração da fraude impede a aplicação das sanções mais graves previstas no art. 46 da Lei 8.443/1992.
22. As medidas de ciência, conforme propostas pela unidade instrutora e corroboradas pelo MPTCU, são, a meu sentir, adequadas e suficientes para endereçar as impropriedades no caso concreto e orientar o DNIT a aprimorar seus procedimentos licitatórios para evitar situações análogas.
23. Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.
- 24.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1922/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.136/2024-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Laghi Engenharia Ltda (01.057.727/0001-78); Superintendência Regional do Dnit No Estado do Pará (04.892.707/0011-82).
 - 3.2. Responsáveis: José Fábio Porto Galvão (439.270.762-87); Mac Engenharia Ltda (13.856.228/0001-20).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Dnit No Estado do Pará.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Maria Auxiliadora Dias Carvalho (7279/OAB-AM), representando Mac Engenharia Ltda; Fabricio de Medeiros Melo (14528/OAB-AM), representando José Fábio Porto Galvão.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possíveis irregularidades ocorridas em contratação de empresa especializada de engenharia para a supervisão e gerenciamento de serviços de operação e manutenção das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte em municípios do Estado do Pará,

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 constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Pará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 250/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.2.1. ausência de análise, na fase de habilitação, da Certidão de Acervo Técnico 267230/2022, que foi encaminhada pela licitante Mac Engenharia Ltda em seus documentos de qualificação técnica, tendo sido analisada apenas no julgamento do recurso interposto pela representante, em descumprimento aos arts. 6º e 43 do Decreto 10.024/2019; e

9.2.2 desclassificação ou inabilitação de proposta em razão de falhas e/ou impropriedades que possam ser sanadas mediante a realização de diligência, em afronta ao previsto no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, atual art. 64 da Lei 14.133/2021;

9.3. dar ciência desta decisão ao representante e interessados; e

9.4. arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1922-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 009.048/2025-1

Natureza: Denúncia

Unidade Jurisdicionada: Secretária Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES OCORRIDAS EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DA

SECRETARIA ESTADUAL DE INFRAESTRUTURA DO RIO GRANDE DO NORTE (SIN/RN). CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL METROPOLITANO. SUPOSTO DIRECIONAMENTO DO CERTAME. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVAS. DILIGÊNCIAS. IRREGULARIDADE DA INABILITAÇÃO DA SEGUNDA COLOCADA. DENÚNCIA PARCIALMENTE PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO PARA RETORNO DA LICITAÇÃO À FASE DE JULGAMENTO DE PROPOSTAS. CIÊNCIA À SIN/RN.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência 90020/2024, conduzida pela Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte (SIN/RN). O certame, regido pela Lei 14.133/2021, objetiva a construção do Hospital Metropolitano do Estado, obra estimada em R\$ 241.165.236,73, e teve sua regularidade questionada em razão de uma sucessão de atos que resultaram na contratação da quarta classificada no certame.

2. Para fins de contextualização completa do processo até o momento, transcrevo, com os ajustes necessários, o histórico e o exame técnico constantes da instrução do auditor responsável pela análise da demanda (peça 74), que contou com a anuência do titular da subunidade (peça 75):

“HISTÓRICO

4. O denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

- a) a empresa Comtérmica, classificada em primeiro lugar, foi inabilitada sob o argumento de não ter reenviado documentos de habilitação técnica com qualidade legível em diligência. No entanto, afirma que não foi estipulado prazo público e expresso para tal diligência, contrariando o histórico de comunicações anteriores feitas via chat público da plataforma Compras.gov;
- b) a segunda colocada, Uchôa Construções Ltda, foi desclassificada sob o argumento de que seus atestados técnicos para instalação de elevadores não atendiam ao critério de ‘seis paradas’ exigido no edital, pois comprovavam apenas instalações com cinco paradas. O denunciante argumenta que essa diferença é tecnicamente irrelevante e que o julgamento foi irrazoável, pois a instalação dos elevadores é de responsabilidade dos fabricantes;
- c) a terceira colocada não teria apresentado os documentos de habilitação dentro do prazo fixado após a inabilitação da segunda colocada. Segundo o denunciante, tal omissão deve ser interpretada em conjunto com os demais fatos do certame como indicativa de uma possível manobra para facilitar a convocação da quarta colocada, tida como beneficiária final do suposto direcionamento;
- d) sustenta que todo o desenrolar da concorrência eletrônica foi conduzido para garantir a vitória da empresa classificada em quarto lugar, que teria vínculos locais e contratos pré-existentes com o governo do RN. Argumenta-se que a eliminação sucessiva e irregular das três primeiras colocadas, aliada à falta de publicidade e fundamentação das decisões, indica possível fraude licitatória com direcionamento indevido da licitação; e
- e) aponta que diversas decisões no curso do certame foram tomadas sem a devida publicidade ou despachos fundamentados, contrariando expressamente o edital (itens 9.1.3.3 e 9.15) e a Lei 14.133/2021.

5. A unidade instrutora, à peça 20, concluiu pela presença de indícios suficientes de irregularidade

na exigência de comprovação de experiência com instalação de elevadores de seis paradas (item ‘b’ supra), bem como levantou questionamentos sobre a vedação irrestrita à subcontratação prevista no edital. Em relação às demais alegações — inabilitação da empresa Comtérmica (item ‘a’), omissão da terceira colocada (item ‘c’), possível direcionamento do certame (item ‘d’) e ausência de publicidade dos atos da comissão (item ‘e’) —, entendeu não haver plausibilidade jurídica. Assim, propôs conhecer a denúncia, deferir a medida cautelar para suspender o certame e realizar oitivas da Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte e da empresa vencedora, bem como diligência. Por fim, propôs-se a construção participativa das deliberações, solicitando à SIN/RN ações corretivas e subsídios sobre a relação custo-benefício das soluções apresentadas.

6. A proposta foi acolhida parcialmente pelo Exmo. Ministro-Relator Bruno Dantas, que manteve o deferimento da cautelar e a suspensão da contratação, mas ampliou o escopo da oitiva, determinando também a análise das circunstâncias da inabilitação da empresa Comtérmica (item ‘a’ supra), por entender que, somada à desclassificação da Uchôa Construções Ltda., configurava um quadro de indícios que recomendava maior aprofundamento. Por meio do despacho (peça 23), deferiu o pedido de cautelar e determinou a realização de oitivas da Unidade Jurisdicionada e da empresa vencedora, além de diligência e da construção participativa das deliberações. Por meio do Acórdão 1.376/2025-TCU-Plenário (peça 28), este Tribunal referendou a medida cautelar adotada pelo relator.

7. Promovidas as **oitiva, diligência e construção participativa das deliberações** quanto às alegações do denunciante 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:

8. Foram encaminhados em 30/6/2025 ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 32) e à sociedade empresarial Construtora Ramalho Moreira Ltda (peça 33), líder do consórcio contratado, 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 à peça 62, e a sociedade empresarial os documentos acostados às peças 47 a 56. Segue a análise dos pontos questionados.

Item c.1 (peça 23): inabilitação da licitante Comtérmica, pelo não atendimento de diligência para reapresentação de documentos, explicitando a razoabilidade do prazo concedido (aproximadamente duas horas) frente ao volume de documentos solicitados, e os fundamentos para a não especificação individualizada dos arquivos considerados ilegíveis.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 64 da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada e da contratada sobre o indício de irregularidade:

9. A SIN/RN informou que a inabilitação da licitante Comtérmica ocorreu em razão de a documentação técnica de habilitação estar integralmente ilegível, não se tratando de falhas pontuais. A diligência, instaurada com base no art. 64 da Lei 14.133/2021, foi conduzida com plena publicidade no sistema Compras.gov.br e de forma compatível com o edital, que previa expressamente a possibilidade de concessão de prazo de até 24 horas, a critério do agente de contratação. O prazo efetivamente concedido foi de aproximadamente duas horas, considerado razoável e isonômico, uma vez que outras licitantes, em situações similares, solicitaram e obtiveram prorrogação dentro do prazo, ao contrário da Comtérmica, que formulou pedido apenas após o seu término.

10. A Secretaria destacou que a solicitação de reapresentação não carecia de especificação individualizada dos documentos ilegíveis, pois a inconsistência atingia todo o conjunto documental. Ressaltou que o relator do processo no TCU teria confundido hipóteses distintas do edital: o item 9.15, relativo a vícios formais sanáveis pela comissão, quando o conteúdo essencial do documento não é comprometido, e o item 9.1.3, que trata de diligência objetiva direcionada ao

licitante para cumprimento de exigência documental específica, cujo descumprimento implica inabilitação. No caso concreto, aplicou-se esta última regra, sendo inviável que a comissão corrigisse a falha por não dispor de documentos legíveis. Concluiu que reabrir prazo ou relativizar a inércia da licitante violaria os princípios da isonomia, vinculação ao edital e julgamento objetivo, e lembrou que a área técnica do próprio TCU já havia reconhecido a regularidade da atuação administrativa nesse ponto.

11. Em sua resposta à oitava, a Construtora Ramalho Moreira Ltda, líder do Consórcio Hospital Metropolitano - RN, destaca que a inabilitação do Consórcio HMRN, liderado pela Comtérmica, decorreu da não apresentação de documentos legíveis em resposta a uma diligência clara e objetiva, que solicitava apenas a reapresentação de atestados de capacidade técnica relacionados às parcelas de maior relevância, e não toda a documentação. A licitante teve três oportunidades para cumprir a exigência: um prazo inicial de duas horas, prorrogado por 19 horas após solicitação, e mais duas horas na diligência final, comunicada transparentemente via plataforma Compras.gov.br, com registros nas abas 'Eventos' e 'Mensagens'. A razoabilidade do prazo é sustentada pelo escopo delimitado da solicitação, e a ausência de especificação individualizada dos documentos ilegíveis está em conformidade com o item 9.1.3 do edital, não sendo exigida tal detalhamento, conforme confirmado pela Unidade Técnica do TCU.

12. Além disso, afirma que a proposta da Comtérmica apresentava vícios graves, como a ausência de planilhas de composição de custos unitários e encargos sociais, descumprimento do índice mínimo de liquidez geral (ILG), inconsistências na certidão do responsável técnico (sem vínculo societário comprovado) e débitos trabalhistas, violando exigências de regularidade. Essas falhas substanciais, aliadas à inércia da licitante, que não solicitou prorrogação apesar de conhecer o procedimento, reforçam a legitimidade da inabilitação, em conformidade com a Lei 14.133/2021 e os princípios de isonomia e vinculação ao edital.

Análise:

13. Em conformidade com a análise realizada anteriormente, o procedimento de diligência foi instaurado e conduzido de forma pública no sistema Compras.gov.br, observando-se estritamente as regras do edital. A Administração solicitou a reapresentação, em melhor qualidade, dos documentos comprobatórios da execução das parcelas de maior relevância técnica, bem como a indicação dos itens da proposta que atendiam às exigências editalícias.

14. A Comtérmica não apresentou a documentação no prazo estipulado, limitando-se, já de forma intempestiva, a alegar que interpretara equivocadamente que o prazo findaria no dia seguinte. O item 6.4.1 do edital apenas faculta ao agente de contratação a fixação de prazos que entenda razoáveis, limitados a 24 horas, não havendo imposição para utilização do prazo máximo (peça 3, p. 7). Ademais, o pedido de prorrogação foi formulado somente após o encerramento da diligência, o que inviabilizava sua apreciação (peça 16, p. 3).

15. Embora o prazo de aproximadamente duas horas possa parecer exíguo, ele estava expressamente previsto no edital e foi aplicado de maneira isonômica, sem indícios de tratamento desigual ou favorecimento. Além disso, quando quase a totalidade do conjunto documental apresenta problemas de legibilidade — como se verificou nos autos (peça 73) —, não há razoabilidade de apontar individualmente cada arquivo, sendo legítima a determinação de reapresentação integral.

16. Quanto a este ponto, as alegações do consórcio vencedor confirmam que a diligência foi instaurada de forma pública no sistema Compras.gov.br e em conformidade com as regras editalícias, solicitando de maneira clara a reapresentação, em melhor qualidade, dos documentos comprobatórios das parcelas de maior relevância técnica. Embora o prazo final concedido tenha sido de aproximadamente duas horas, este estava expressamente previsto no edital, foi aplicado de forma isonômica e, diante da constatação de que quase todo o conjunto documental apresentava problemas de legibilidade, não havia necessidade de individualizar os arquivos ilegíveis, sendo legítima a determinação de reapresentação integral, conforme autoriza o item 9.1.3 do edital.

17. Quanto às demais falhas mencionadas pelo consórcio — como inconsistências em planilhas, índices contábeis e regularidade trabalhista —, reitera-se que não integraram a motivação formal da decisão administrativa no curso do certame e não foram submetidas à manifestação da licitante no momento processual adequado, não podendo ser consideradas para ratificar a inabilitação.

18. Sendo assim, a condução da diligência atendeu aos princípios da publicidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, não se constatando violação ao contraditório ou à ampla defesa. Ao contrário, eventual reabertura de prazo sem amparo nas regras editalícias poderia comprometer a isonomia e a segurança jurídica do certame.

19. Portanto, conclui-se como **improcedente** as alegações do denunciante, visto que a inabilitação da Comtérmica decorreu do descumprimento de diligência regularmente instaurada, com prazo e objeto definidos, em consonância com o edital e a legislação aplicável, não havendo evidências de irregularidade, abuso ou quebra de princípios licitatórios.

Item c.2 (peça 23): inabilitação da licitante Uchôa Construções Ltda., pela não apresentação de atestado de capacidade técnica referente à instalação de pelo menos dois elevadores com seis paradas, sem demonstrar, de forma detalhada e objetiva, a motivação técnica que embasou a inclusão dessa exigência como parcela de maior relevância técnica no edital, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021, configurando potencial cláusula restritiva à competitividade do certame.

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º (princípio da economicidade) e 67 da Lei 14.133/2021

Manifestação da Unidade Jurisdicionada e da contratada sobre o indício de irregularidade:

20. A SIN/RN afirmou que a exigência de apresentação de atestados comprovando a instalação de, no mínimo, dois elevadores com seis paradas foi prevista no edital como parcela de maior relevância técnica, nos termos do art. 67, §1º, da Lei 14.133/2021. Segundo o órgão, tal critério foi definido com base nas especificidades do objeto — construção de hospital público de grande porte, verticalizado e com intenso fluxo de circulação — e não se trata de mero aspecto quantitativo, mas de requisito qualitativo. Elevadores com seis ou mais paradas, explicou, envolvem maior complexidade de automação, controle de tráfego, segurança, adequação estrutural, sistemas de tração e balanceamento, além de ajustes em algoritmos e dispositivos de segurança, demandando experiência específica para garantir a compatibilidade técnica com o projeto e a mitigação de riscos.

21. A secretaria esclareceu que não se exigia experiência com elevadores hospitalares especificamente, mas com qualquer instalação de elevadores com seis paradas, e que a Uchôa apresentou apenas atestados de equipamentos com cinco paradas, em desconformidade com o edital. Argumentou ainda que nenhum dos 29 licitantes impugnou ou pediu esclarecimentos sobre essa cláusula antes da sessão pública, configurando aceitação tácita do critério e atraindo a aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. A desclassificação da Uchôa ocorreu após recurso administrativo de outras licitantes, no exercício do dever de autotutela, e a flexibilização do critério nesse momento violaria a isonomia e a segurança jurídica.

22. A SIN/RN também mencionou que, motivada por apontamentos do TCU e da CGE, realizou reanálise técnica na qual identificou outros quatro descumprimentos de requisitos mínimos pela Uchôa, todos não sanáveis, incluindo falhas relacionadas a metragem mínima de áreas, instalações e materiais exigidos, bem como ausência de comprovação efetiva de fornecimento e instalação de grupo gerador. Por fim, destacou que o Tribunal de Justiça do RN, no Mandado de Segurança 0809419-08.2025.8.20.0000, indeferiu liminar para suspender a inabilitação, reconhecendo preliminarmente a regularidade da exigência e da atuação administrativa, o que reforça a legalidade do critério e a correção do procedimento adotado.

23. Semelhante às alegações da SIN/RN, a Construtora Ramalho Moreira Ltda afirmou que a Uchôa Construções Ltda. foi inabilitada por não comprovar a instalação de dois elevadores com seis paradas, conforme exigido nos itens 8.6.1.3(h) e 8.6.2.3(h) do edital, apresentando atestado

(CAT 703145/2021) que demonstrava apenas cinco paradas, descumprindo critério vinculante não impugnado. A exigência é tecnicamente justificada pela complexidade de um hospital, onde elevadores são vitais para o transporte seguro e rápido de pacientes, exigindo adaptações estruturais, sistemas de segurança avançados e conformidade com normas como a ABNT NBR 16858, sendo essencial para a funcionalidade e segurança da obra, conforme estudos técnicos (SEI/RN 00619968.000100/2024-99) e em linha com o art. 67, §1º, da Lei 14.133/2021.

24. Adicionalmente, afirma também que a Uchôa descumpriu outros requisitos, como a comprovação de construção de hospital com 10.000 m² e 120 leitos, instalação de gerador de 360 kVA, e apresentou proposta com preços unitários inconsistentes (e.g., cimento a R\$ 0,70/kg e R\$ 0,59/kg), valor de servente abaixo do salário-mínimo e da convenção coletiva, e débitos trabalhistas, violando o item 8.4.6 do edital. Essas falhas reforçam a inabilitação, garantindo a legalidade, a proteção do interesse público e a não restrição indevida à competitividade do certame.

Análise:

25. A exigência de apresentação de atestados comprovando a instalação de, no mínimo, dois elevadores com seis paradas foi prevista expressamente no edital como parcela de maior relevância técnica, com base no art. 67, §1º, da Lei 14.133/2021. Conforme exposto pela SIN/RN, a justificativa técnica foi inserida de forma vinculada às especificidades do objeto — construção de hospital público de grande porte, verticalizado e com alto fluxo de circulação —, considerando que a configuração de seis paradas representa incremento relevante na complexidade de sistemas mecânicos, elétricos e de controle, impactando diretamente na segurança e no desempenho operacional.

26. Diferentemente da percepção inicial desta análise, observa-se que a resposta da Unidade Jurisdicionada apresentou fundamentação técnica detalhada para o critério, esclarecendo que a diferença entre elevadores de cinco e seis paradas não se resume a um aspecto quantitativo, mas envolve ajustes significativos no dimensionamento estrutural do poço e da casa de máquinas, na capacidade motriz, no balanceamento do sistema de tração, na programação de controladores, na instalação de dispositivos de segurança e no algoritmo de tráfego. Essa complexidade adicional foi apontada como indispensável para assegurar a compatibilidade com o projeto executivo e a mitigação de riscos operacionais.

27. A alegação de que a exigência possivelmente restringiria a competitividade não encontra respaldo nos elementos apurados. A SIN/RN destacou que nenhuma das 29 licitantes apresentou impugnação ou pedido de esclarecimento antes da sessão pública, o que reforça a previsibilidade e aceitação prévia da regra. Além disso, não há qualquer indício de que o critério tenha sido aplicado de forma seletiva ou discriminatória, tendo sido observado de maneira uniforme para todas as concorrentes.

28. A decisão de inabilitar a Uchôa ocorreu após recurso administrativo de outras licitantes, no exercício do dever de autotutela, e diante da constatação de que os atestados apresentados contemplavam apenas elevadores com cinco paradas. A flexibilização do critério após provocação recursal violaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, comprometendo a isonomia e a segurança jurídica, ao permitir tratamento diferenciado para um concorrente em detrimento dos demais.

29. É jurisprudência consolidada do TCU que, nas situações em que a Administração realiza avaliação técnica sobre a compatibilidade dos atestados com o objeto licitado, deve-se respeitar a autonomia decisória do órgão licitante, desde que não configurado abuso ou manifesta ilegalidade. O controle exercido por esta Corte deve se limitar à verificação da legalidade e da razoabilidade da exigência, não substituindo o juízo técnico-administrativo (Acórdão 584/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler). No caso concreto, verifica-se que o gestor aplicou critério objetivo previamente estabelecido, de forma impessoal e isonômica, e devidamente justificado em sua resposta.

30. Quanto à reanálise técnica dos documentos de habilitação da Uchôa Construções Ltda.,

conduzida posteriormente pela Coordenadoria de Projetos Especiais, entende-se que tal procedimento não pode ser utilizado para fundamentar a inabilitação da citada empresa no contexto da presente análise. Isso porque não se trata de etapa formal do certame, mas de avaliação realizada após o encerramento do procedimento licitatório, sem que tenha sido oportunizado à licitante o exercício do contraditório ou a apresentação de documentos complementares em sede de diligência, nos termos do art. 64 da Lei 14.133/2021. Assim, eventuais inconformidades adicionais identificadas nessa reavaliação não podem ser consideradas para convalidar a decisão administrativa originalmente proferida, que deve se basear apenas nos elementos apurados e formalmente analisados durante a instrução do processo licitatório.

31. Importa ainda registrar que a questão foi levada ao Poder Judiciário no Mandado de Segurança 0809419-08.2025.8.20.0000, no qual a liminar para suspender a inabilitação foi indeferida, reconhecendo-se, ainda que em análise preliminar, a regularidade da exigência e da atuação administrativa. Tal manifestação judicial reforça a legalidade e proporcionalidade da cláusula editalícia.

32. Em análise também das alegações da contratada, no tocante à inabilitação da Uchôa Construções Ltda., as alegações do consórcio convergem com as da Unidade Jurisdicionada quanto à existência de justificativa técnica para a exigência dos elevadores com seis paradas, ressaltando aspectos normativos e estruturais específicos do objeto licitado. A inclusão de fundamentos técnicos adicionais, como a referência à norma ABNT NBR 16858 e à necessidade de compatibilidade com sistemas avançados de segurança e transporte em ambiente hospitalar, contribui para reforçar a proporcionalidade da cláusula. Quanto aos demais descumprimentos mencionados pelo consórcio — relativos à metragem, leitos, equipamentos e inconsistências de preços —, mantém-se o entendimento de que, por se tratarem de inconformidades identificadas em reanálises ou avaliações posteriores ao encerramento do procedimento licitatório, sem oportunidade de contraditório e diligência nos termos do art. 64 da Lei 14.133/2021, não podem ser considerados para convalidar a decisão de inabilitação, que deve se basear apenas nos elementos formalmente apurados durante a instrução do certame.

33. Por outro lado, caso ocorra determinação deste Tribunal para que a unidade jurisdicionada retorne a Concorrência 90020/2024 à fase de julgamento de propostas, com a anulação dos atos que inabilitaram a Uchôa Construções Ltda. e que habilitaram a Construtora Ramalho Moreira Ltda, em uma nova análise da documentação de habilitação da primeira, essas inconformidades apontadas podem e devem ser consideradas na continuidade do certame, oportunizando à licitante o exercício do contraditório ou a apresentação de documentos complementares em sede de diligência, nos termos do art. 64 da Lei 14.133/2021.

34. Portanto, conclui-se como **improcedente** as alegações do denunciante, visto que a exigência de comprovação de experiência com instalação de elevadores de seis paradas foi devidamente justificada por critérios técnicos objetivos, proporcionais à complexidade do objeto e compatíveis com o disposto no art. 67, §1º, da Lei 14.133/2021. A inabilitação da Uchôa decorreu de descumprimento inequívoco de requisito previsto no edital e devidamente justificado, aplicado de forma uniforme e amparado por fundamentos técnicos.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

35. Quanto à **diligência** e à solicitação de informações no âmbito da **construção participativa das deliberações**, não há necessidade de análise mais aprofundada das respostas, tendo em vista que esta Unidade Técnica concluiu pela improcedência de todas as alegações do denunciante.

36. Quanto a um eventual descumprimento da medida cautelar por parte da Unidade Jurisdicionada, já que o contrato foi assinado, ressalta-se que a assinatura ocorreu em 16/6/2025 (peça 48), ou seja, antes da ciência da medida cautelar adotada em 4/7/2025 (peça 59). Quanto aos indícios de início de execução contratual, conforme fotografias juntadas pela empresa contratada (peça 52), vale ressaltar que o Contrato 22/2025 estabelece, em sua cláusula oitava, que as obras somente devem iniciar após o recebimento da respectiva Ordem de Serviço (peça 48, p. 7). Tal documento, entretanto, não foi apresentado pela empresa contratada. Já em reunião por vídeo

conferência com representantes da SIN/RN, realizada em 8/8/2025, foi informado que ainda não houve a emissão da ordem de serviço. Portanto, não se vislumbra descumprimento da medida cautelar adotada por esta Corte.

CONCLUSÃO

37. 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.

38. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **improcedente**.

39. Em razão da proposta de improcedência, deve ainda ser revogada a medida cautelar adotada.

40. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

41. Não houve pedido de ingresso aos autos.

42. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

43. Não houve pedido de sustentação oral.

44. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Em virtude do exposto, propõe-se:

45.1. **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;

45.2. No **mérito**, considerar a presente denúncia **improcedente**;

45.3. **revogar** a medida cautelar adotada;

45.4. **informar** à Secretária Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte - SIN/RN, à sociedade empresária Construtora Ramalho Moreira Ltda. (70.144.357/0001-29) e 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;

45.5. **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;

45.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

3. Em despacho proferido à peça 77, o titular da unidade instrutora discordou da posição do auditor, nos seguintes termos:

“(…) 3. Nos pronunciamentos do auditor instrutor e da subunidade (peça 74 e 75), a análise concluiu que não haveria irregularidade quanto aos dois questionamentos realizados em sede de oitiva, referente à inabilitação da licitante Comtérmica, pelo não atendimento de diligência e a inabilitação da licitante Uchôa Construções Ltda., pela não apresentação de atestado de capacidade técnica referente à instalação de pelo menos dois elevadores com seis paradas, aceitando as justificativas da Unidade Jurisdicionada e a manifestação da empresa líder do consórcio vencedor da licitação, propondo o encaminhamento pela improcedência da denúncia.

4. Quanto ao mérito da primeira irregularidade, concordo com a conclusão do pronunciamento da subunidade pela improcedência das alegações referente a inabilitação da licitante Comtérmica. A

licitante não atendeu à solicitação no prazo concedido e, de forma intempestiva, alegou que teria interpretado equivocadamente que o prazo se encerraria no dia seguinte, com base no item 6.4.1 do edital (peça 18, p. 6).

5. Todavia, a análise efetuada merece acréscimos que reforcem essa conclusão. A leitura isolada do item 6.4.1 se mostra inadequada no caso concreto, pois a diligência instaurada não se referia a correções de proposta de preços ou planilhas de custos, objeto do item 6.4.1, mas sim à documentação de habilitação, tema disciplinado especificamente no item 9.1 do edital (peça 18, p. 10). Abaixo segue a transcrição dos itens para melhor compreensão.

‘6.4. Especificamente no que toca à proposta de preços ou às planilhas de custos, o Agente de contratação poderá, com vistas a obter o melhor preço e atento à razoabilidade e à proporcionalidade, solicitar e/ou permitir a correção de erros materiais ou de preenchimento, inclusive dos preços unitários, vedada, em qualquer hipótese, a majoração do valor global final ofertado pelo licitante.

6.4.1. Para os fins de que trata o item 6.4, o Agente de contratação poderá conceder oportunidades de correção, em prazos que reputar razoáveis, não superiores a 24 (vinte e quatro) horas.

9.1 Os documentos previstos no Projeto Básico/Termo de Referência, necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, serão exigidos para fins de habilitação, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei 14.133, de 2021.

(...)

9.1.2. Envio e apresentação dos documentos de habilitação. O detentor da proposta mais vantajosa e classificada pelo Agente de Contratação, deverá encaminhar através do sistema, toda a documentação solicitada no item 6.0 deste edital em até 2 (duas) horas da publicação do resultado da análise das propostas de preços.’

6. Nesse contexto, o item aplicável de forma inequívoca é o 9.1.2 do edital, o qual dispõe que o detentor da proposta mais bem classificada deveria encaminhar, no prazo de até duas horas após a publicação do resultado da análise de propostas, toda a documentação exigida para habilitação. Dessa forma, não houve irregularidade quanto ao prazo concedido pela Administração, visto que a lacuna de documentação se referia aos documentos de habilitação, os quais estavam ilegíveis originalmente. Ou seja, o órgão estava, mediante tal atitude, dando uma oportunidade para que tal documentação de habilitação fosse novamente enviada pela licitante, de forma a corrigir aquela enviada anteriormente.

7. Assim, reputa-se inaplicável o prazo de 24 horas previsto no item 6.4.1 do edital, conforme alegado pela denunciante, visto que tal prazo se aplicaria no caso de ajustes ou esclarecimentos relativos à proposta de preços ou planilha de custos, o que não era o caso.

8. Além disso, deve-se destacar que a mensagem do pregoeiro foi clara ao especificar o prazo para o envio da documentação de habilitação pela Comtermica, conforme leitura à peça 16, p. 3:

‘23/04/2025 às 10:17:31

Sr. Fornecedor COMTERMICA COMERCIAL TERMICA LTDA, CNPJ 08.560.898/0001-64, você foi convocado para enviar anexos para o item 1, em sede de diligência. **Prazo para encerrar o envio: 12:20:00** do dia 23/04/2025. Justificativa: Solicitamos ao licitante que apresente a documentação que comprove as parcelas de maior relevância de forma legível, considerando que não foi possível a análise devido a qualidade ruim da digitalização da documentação. Outrossim, pedimos que aponte quais itens atendem as exigências do Edital.’

9. Já em relação ao mérito das alegações referente à inabilitação da licitante Uchôa Construções Ltda., pela não apresentação de atestado de capacidade técnica referente à instalação de pelo menos dois elevadores com seis paradas, discordo da conclusão do auditor instrutor e do Diretor pela

improcedência das alegações, conforme os motivos expostos a seguir.

10. A resposta da Secretaria de Infraestrutura buscou justificar a exigência de atestado de capacidade técnica relativo à instalação de dois elevadores com seis paradas como parcela de maior relevância técnica, nos termos do art. 67, §1º, da Lei 14.133/2021. A manifestação da SIN/RN apresentou fundamentos relacionados à complexidade do ambiente hospitalar, à necessidade de segurança no transporte de pacientes e à conformidade com normas técnicas, à qual não se faz ressalva.

11. No entanto, a análise da resposta à oitiva evidencia que um dos principais argumentos levantados na instrução inicial não foi adequadamente enfrentado pela unidade jurisdicionada: o fato de que a atividade de instalação de elevadores é, em regra, executada diretamente pelos próprios fabricantes dos equipamentos (como Otis, Atlas Schindler, Thyssenkrupp etc.), e não pelas construtoras contratadas para execução das obras civis.

12. Esse ponto é central, pois, conforme preceitua o § 9º do art. 67 da Lei 14.133/2021, o edital poderia ter admitido, para essa parcela técnica específica, a apresentação de atestados emitidos em nome de empresas especializadas subcontratadas, desde que limitada a até 25% do valor do objeto. Tal alternativa, expressamente prevista na legislação, é justamente voltada a mitigar restrições indevidas à competitividade em situações em que o mercado se utiliza de empresas terceiras para execução de determinadas etapas do objeto.

13. No tocante à vedação à subcontratação prevista no item 16.1, o edital desconsidera a dinâmica própria do setor da construção civil, em que é prática consolidada a subcontratação de empresas especializadas para execução de etapas técnicas do objeto, especialmente aquelas que exigem expertise específica, como é o caso da instalação de elevadores.

14. Essa etapa de instalação de elevadores, independentemente da empresa contratada, será necessariamente executada por fabricante credenciado, dada a complexidade e os requisitos técnicos e normativos específicos que envolvem o fornecimento e a instalação desse tipo de equipamento.

15. Assim, a exigência de comprovação de experiência direta por parte da construtora na instalação de elevadores não apenas restringe indevidamente a competitividade do certame, como ignora a realidade operacional do setor. Importa destacar que tal subcontratação não desobriga a empresa contratada de sua responsabilidade integral perante a Administração, permanecendo a contratada como única responsável pelo cumprimento das obrigações assumidas, inclusive quanto à qualidade e funcionalidade dos equipamentos instalados.

16. A ausência de previsão no edital dessa possibilidade de emissão de atestados em nome de terceiras subcontratadas, aliada à vedação à subcontratação, reforça a percepção de que a exigência adotada pode ter restringido indevidamente a competição, ao desconsiderar a realidade da execução contratual e a cadeia produtiva envolvida na instalação dos elevadores.

17. No presente caso, a Uchôa Construções apresentou atestados em seu nome que comprovavam a instalação de elevadores de até 5 paradas, o que de fato não atende ao previsto no edital. Todavia, caso fosse permitida a subcontratação e, consequentemente, a apresentação de atestados em nome das terceiras subcontratadas, conforme permissão do art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021, a empresa poderia obtê-los em nome das subcontratadas que instalam os elevadores.

18. Além disso, destaca-se que a exigência de instalação de elevadores como parcela de maior relevância técnica não constava do edital originalmente publicado (peça 3). Esse requisito foi introduzido apenas quando da republicação do edital (peça 18), sem que haja nos autos qualquer registro de impugnações, pedidos de esclarecimentos ou pareceres técnicos prévios que evidenciem o processo decisório que motivou tal inclusão.

19. Essa mudança substancial nas condições do edital, sem justificativa pública e fundamentada, levanta dúvidas quanto à real motivação para a imposição do requisito, configurando potencial restrição à competitividade e indício de direcionamento, em violação ao disposto no art. 67, §1º, da

Lei 14.133/2021.

20. Portanto, embora a resposta da SIN/RN tenha procurado justificar a exigência sob a ótica da complexidade técnica do objeto, não houve justificativa adequada à questão central relativa à execução dessa atividade por empresas especializadas, o que permitiria que os atestados fossem apresentados em nome das empresas responsáveis pelas instalações dos elevadores, e não necessariamente em nome da licitante.

21. Esses elementos, somados, reforçam a plausibilidade da alegação de que a exigência imposta configurou cláusula potencialmente restritiva à competitividade e que contribuiu para a eliminação indevida de proposta mais vantajosa ao interesse público.

22. No entanto, o caso concreto merece uma avaliação quanto à possível deliberação a ser adotada pelo TCU neste caso.

23. A irregularidade aqui tratada diz respeito a falhas na elaboração do edital, relativa à inclusão de cláusula com potencial de restringir a competição. Porém, é preciso analisar o efetivo resultado dessa exigência na competitividade da licitação. Com base no relatório de julgamento à peça 17, podemos verificar que houve uma efetiva competitividade no certame, com ampla disputa de lances e obtenção de desconto final em relação ao valor estimado da contratação.

24. O único impacto significativo prático foi a desclassificação de empresa que não apresentou os atestados de qualificação técnica compatíveis com as exigências requeridas, resultando em prejuízo em relação ao valor do consórcio declarado vencedor ao final da licitação. Nesse sentido, não seria razoável determinar o refazimento completo da licitação, com a alteração e republicação do edital, visto que tal medida teria impacto relevante no prazo de início da obra objeto da licitação, impactando a obtenção dos benefícios dela esperados pela sociedade.

25. Adicionalmente, os impactos financeiros da decisão que vier a ser deliberada também merecem atenção. Em razão da desclassificação da Uchôa, a Administração deixou de contratar a proposta mais vantajosa. A proposta da Uchôa foi apresentada no valor de R\$ 197.490.000,00 (peça 17, p. 6), ao passo que a da empresa vencedora — Construtora Ramalho Moreira Ltda — alcançou R\$ 200.777.000,00 (peça 17, p. 4) uma diferença de R\$ 3.287.000,00, que evidencia um potencial prejuízo à economicidade da contratação.

26. Esse valor ofertado pela Uchôa, com relativo desconto sobre estimado de R\$ 241.165.236,73, pode não ser alcançado em nova licitação para esse objeto, considerando ainda os custos em constante aumento no mercado da construção civil, vinculados ao INCC, cujo índice de julho 2025 alcançou 7,43% no acumulado de 12 meses.

27. Por esses motivos, avalia-se que a opção que melhor atenderia ao interesse público seria a determinação para retorno do processo à fase de julgamento e análise de propostas, de forma a reanalisar os documentos de habilitação da Uchôa Construções à luz do previsto no art. 67, §9º, da Lei 14.133/2021, com a excepcional permissão de subcontratação de equipamentos como os elevadores, prática usual na construção civil, e a apresentação de atestados de qualificação técnica previstos nos itens 8.6.1.3(h) e 8.6.2.3(h) do edital em nome das empresas especializadas que instalarão os elevadores e não necessariamente em nome da licitante.

28. Por todo o exposto, propõe-se:

28.1. **conhecer** da presente representação, para, no mérito, considerá-la **parcialmente procedente**;

28.2. **ratificar** a adoção de medida cautelar formulado pela representante;

28.3. **determinar** a Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte - SIN/RN, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo, relativos à Concorrência 90020/2024, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) retorne a Concorrência 90020/2024 à fase de julgamento de propostas, com a anulação dos atos que inabilitaram a licitante Uchôa Construções Ltda., e todos os demais dele decorrentes, pela não

apresentação de atestado de capacidade técnica referente à instalação de pelo menos dois elevadores com seis paradas, considerando que tal atividade é usualmente executada por empresas fabricantes especializadas e não diretamente pelas construtoras, o que implica a necessidade de aceitação de atestados em nome de empresas subcontratadas para atendimento dos itens 8.6.1.3(h) e 8.6.2.3(h) do edital, nos termos do disposto no art. 67, §9º, da Lei 14.133/2021.

28.4. **informar** a Secretária Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte - SIN/RN 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;

28.5. **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;

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

É o relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência 90020/2024, conduzida pela Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte (SIN/RN). O certame, regido pela Lei 14.133/2021, objetiva a construção do Hospital Metropolitano do Estado, obra estimada em R\$ 241.165.236,73, e teve sua regularidade questionada em razão de uma sucessão de atos que resultaram na contratação da quarta classificada no certame.

2. Ao final da fase competitiva, a classificação das quatro primeiras empresas, por ordem de preço, foi a seguinte: 1) Consórcio HMRN (R\$ 197.489.000,00); 2) Uchôa Construções Ltda. (R\$ 197.490.000,00); 3) Cony Engenharia Ltda. (R\$ 200.500.000,00); e 4) Consórcio Hospital Metropolitano - RN (R\$ 200.777.000,00).
3. Em síntese, o denunciante apontou que a primeira colocada, Consórcio HMRN (liderado pela Comtérmica Comercial Térmica Ltda.), foi inabilitada após uma diligência para reapresentação de documentos ilegíveis, conduzida com um prazo de aproximadamente duas horas, considerado exíguo e desarrazoado.
4. Na sequência, a segunda colocada, Uchôa Construções Ltda., foi inabilitada por não comprovar experiência na instalação de elevadores com “seis paradas”, apresentando atestados de equipamentos com cinco paradas. Essa exigência foi considerada pelo denunciante como formalismo excessivo e desproporcional, resultando na contratação de proposta R\$ 3.287.000,00 superior.
5. Adicionalmente, o denunciante narrou que a terceira colocada, Cony Engenharia Ltda., convocada após a inabilitação da Uchôa, não apresentou sua documentação de habilitação no prazo estipulado, sendo, por conseguinte, também inabilitada.
6. Aponta, por fim, a ausência de publicidade e fundamentação em diversas decisões da comissão, em afronta direta aos itens 9.1.3.3 e 9.15 do edital e à Lei 14.133/2021. O conjunto desses atos, segundo o denunciante, configuraria um possível direcionamento do certame.
7. Diante dos indícios apresentados, e em linha com a análise inicial da unidade instrutora que focava na irregularidade da inabilitação da segunda colocada, proferi despacho em 24/6/2025 (peça 23), deferindo a medida cautelar para suspender o andamento da contratação.

Naquela oportunidade, ampliei o escopo da apuração para incluir também as circunstâncias da inabilitação da primeira colocada, por entender que o encadeamento dos fatos recomendava uma análise mais aprofundada do quadro geral. A medida foi posteriormente referendada pelo Plenário, por meio do Acórdão 1.376/2025-TCU-Plenário (peças 28-30).

8. Importa registrar que, como se viria a saber posteriormente, quando da resposta às oitivas, o Contrato 022/2025-SIN (peça 48), firmado com o Consórcio Hospital Metropolitano - RN (liderado pela Construtora Ramalho Moreira Ltda.), já havia sido assinado em 18/6/2025, fato desconhecido por esta Corte no momento da decisão cautelar.
9. Após as oitivas da SIN/RN e da empresa contratada, a instrução de mérito no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) foi concluída com as manifestações técnicas em diferentes sentidos. O auditor responsável pelo caso, em sua análise, concluiu pela improcedência da denúncia, ao entender que as justificativas apresentadas pelo gestor para as inabilitações das empresas Comtérmica e Uchôa Construções eram suficientes para afastar as irregularidades apontadas, propondo, como consequência, a revogação da medida cautelar.
10. Contudo, o titular da AudContratações, em despacho à peça 77, discordou da posição do auditor. No que tange à inabilitação da Comtérmica, concordou com sua regularidade, aprimorando a fundamentação ao distinguir corretamente os itens do edital que previam prazo de duas horas para envio de documentos de habilitação (item 9.1.2 do edital) daquele que previa 24 horas para correção de propostas (item 6.4.1).
11. O ponto central de divergência, no entanto, residiu na análise da inabilitação da Uchôa Construções. O Auditor-Chefe rechaçou a tese da regularidade, ao afirmar que a exigência de atestados em nome da própria construtora para a instalação de elevadores ignorou a realidade do mercado e, principalmente, a expressa previsão do art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021. Esse dispositivo permite que, para parcelas de natureza técnica especializada, como é o caso, a comprovação de capacidade seja feita por meio de atestados relativos à empresa potencialmente subcontratada.
12. Ao vedar essa possibilidade, o edital incorreu em restrição indevida à competitividade. Essa irregularidade foi agravada, segundo o despacho, pelo fato de a exigência ter sido inserida apenas na republicação do documento, sem motivação técnica aparente.
13. Por todo o exposto, o titular da AudContratações propôs considerar a denúncia parcialmente procedente, ratificar a cautelar e determinar à SIN/RN que anule o ato de inabilitação da Uchôa Construções Ltda. e os dele decorrentes, retornando o certame à fase de julgamento de propostas para a reanálise da documentação da licitante à luz da correta interpretação da lei, medida que, por consequência, implica a anulação do contrato já firmado com a quarta colocada.
14. Acolho a essência da análise de mérito e as conclusões apresentadas no pronunciamento final do titular da AudContratações. Ao divergir da proposta do auditor, o dirigente da unidade aprimorou a apuração dos fatos, oferecendo a este Colegiado uma solução jurídica e administrativamente consistente para as irregularidades que macularam o certame.
15. A controvérsia central destes autos reside na legalidade dos atos que resultaram nas sucessivas inabilitações da primeira e da segunda classificadas na Concorrência 90020/2024, as quais, somadas à desclassificação da terceira colocada por não apresentar sua documentação, culminaram na contratação da quarta.
16. Passo, portanto, a analisar cada um dos atos de forma individualizada.

17. No que tange à inabilitação da primeira colocada, Consórcio HMRN, assiste razão à unidade instrutora ao concluir pela regularidade da conduta da comissão de licitação. A controvérsia central, levantada pela denunciante, girava em torno da suposta exiguidade e irrazoabilidade do prazo de aproximadamente duas horas, concedido em diligência para a reapresentação de documentos de habilitação que se encontravam ilegíveis.
18. Uma análise atenta das regras do edital, contudo, demonstra que a atuação da Secretaria de Infraestrutura do RN foi regular, pautando-se pela estrita observância das normas legais e editalícias. Conforme bem distinguiu o titular da AudContratações, a alegação da denunciante de que o prazo deveria ser de 24 horas, com base no item 6.4.1 do edital, parte de uma premissa equivocada. Aquele dispositivo tratava especificamente de correções na proposta de preços ou planilhas de custos, como o erro material que foi objeto de saneamento na proposta da quarta colocada.
19. A hipótese fática da primeira colocada, no entanto, era diversa. A falha da licitante consistiu na apresentação de sua documentação de habilitação (peça 73) de forma ilegível, vício material confirmado pela unidade instrutora em sua análise, e que inviabilizava a própria verificação de sua capacidade de executar o contrato. Para essa matéria, o edital previa regramento específico no item 9.1.2, que estabelece o prazo de até duas horas para o envio dos referidos documentos.
20. Essa distinção na natureza das falhas justifica, portanto, a aplicação de regras e procedimentos distintos, afastando a tese de quebra de isonomia que levantei na análise preliminar da cautelar. Embora a suspeita inicial tenha sido legítima para aprofundar a apuração, a análise de mérito conclui que não houve tratamento anti-isonômico, mas sim a aplicação correta de diferentes dispositivos do edital a situações fáticas desiguais.
21. Desse modo, a instauração da diligência representou uma oportunidade saneadora conferida pela Administração para que a licitante corrigisse uma falha que, a rigor, já seria suficiente para justificar sua inabilitação sumária.
22. A comunicação da diligência, registrada na plataforma Compras.gov.br, foi clara e imperativa, estabelecendo o termo final para atendimento às 12:20:00 do dia 23/4/2025. A inércia da empresa em cumprir a determinação ou, ao menos, em solicitar a prorrogação do prazo de forma tempestiva – o que só o fez após o término do tempo concedido – atraiu para si a responsabilidade exclusiva pelo desfecho.
23. A Administração Pública, nesse contexto, está adstrita ao princípio do julgamento objetivo. Flexibilizar o prazo para uma licitante que se manteve inerte, em detrimento das demais que cumprem rigorosamente as regras do certame, configuraria uma quebra do princípio da isonomia. Assim, concluo pela legalidade e legitimidade do ato de inabilitação do Consórcio HMRN, por ter decorrido do descumprimento de diligência regularmente instaurada.

24. A análise da inabilitação da segunda colocada, Uchôa Construções Ltda., entretanto, revela um vício de legalidade que macula o resultado do certame. A decisão da SIN/RN, que afastou a proposta mais vantajosa para a Administração em um montante da ordem de R\$ 3,3 milhões, baseou-se em uma interpretação restritiva e juridicamente equivocada das normas de qualificação técnica, em frontal violação aos princípios da competitividade e da economicidade.

25. A premissa legal que rege a matéria está assentada no art. 67 da Lei 14.133/2021, o qual disciplina a documentação relativa à qualificação técnica. A Secretaria de Infraestrutura do RN, em sua defesa (peça 60), e a empresa vencedora (peça 47) sustentaram a legalidade da exigência, disposta nos itens 8.6.1.3(h) e 8.6.2.3(h) do edital (peça 18), de atestados que comprovassem a instalação de elevadores com “seis paradas”, justificando-a com base na complexidade do ambiente hospitalar. O auditor, em sua análise, acolheu essa tese.
26. Discordo, contudo, dessa conclusão. A análise do auditor deixou de enfrentar o argumento central que define o caso: a exigência, da forma como foi posta, ignora a realidade do mercado da construção civil e, ainda, uma permissão expressa na lei.
27. A defesa apresentada pela SIN/RN, embora revestida de argumentos técnicos, se revela uma justificação *a posteriori*, que não encontra respaldo na motivação original do ato, como se depreende da própria avaliação técnica que subsidiou a inabilitação (peça 53), a qual se limitou a uma checagem meramente formal do número de paradas.
28. A instalação de elevadores é uma atividade de altíssima especialização, usualmente executada não pelas construtoras, mas pelos próprios fabricantes dos equipamentos, como as empresas Otis, Atlas Schindler, Thyssenkrupp, entre outras. O legislador, ciente dessa dinâmica de mercado, inseriu na Lei 14.133/2021 um dispositivo para evitar que exigências de qualificação para parcelas tão específicas se tornassem barreiras intransponíveis e anticompetitivas. Refiro-me ao § 9º do art. 67, que preceitua:
- “Art. 67. [...] § 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.”
29. A finalidade da norma é clara: permitir que a capacidade técnica para executar uma parcela especializada do objeto seja demonstrada por quem efetivamente a executará, no caso, o subcontratado.
30. Na situação concreta, a SIN/RN cometeu um duplo erro na modelagem do edital. Primeiramente, vedou de forma irrestrita a subcontratação dos itens de maior relevância, conforme o item 16.1. Em segundo lugar, e como consequência direta dessa vedação, exigiu que a própria construtora, e não a futura instaladora dos elevadores, possuísse o atestado de capacidade técnica em seu nome. Essa combinação criou uma barreira de qualificação artificial e ilegal, pois contraria a faculdade prevista no art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021. Trata-se de uma exigência que não apenas restringe a competição, como desconsidera a cadeia produtiva do setor.
31. A irregularidade se torna ainda mais relevante quando se constata, conforme apontado pelo titular da AudContratações, que a própria exigência de qualificação para a instalação de elevadores como parcela de maior relevância técnica foi inserida apenas na republicação do edital (peça 18), não constando da versão original, publicada no DOU em 30/12/2024 (peça 3). Não há nos autos parecer ou motivação técnica que justifique a sua inclusão tardia, o que torna a alteração do edital carente da devida fundamentação.
32. De fato, a análise comparativa entre a versão original do edital e a versão republicada corrobora a análise do titular da unidade. Confirma-se que a exigência de qualificação para “fornecimento e Instalação de no mínimo 02 (dois) elevadores com 6 (seis) paradas cada”, disposta no item 8.6.1.3(h) da peça 18, é uma inovação da segunda versão, estando ausente na primeira.

33. Essa inclusão tardia de uma parcela de alta especialização, quando associada à manutenção da vedação genérica à subcontratação (item 16.1), efetivamente obstou a faculdade legal que permitiria a comprovação de aptidão por meio de potencial subcontratado, nos termos do art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021. Essa circunstância caracteriza, portanto, uma indevida restrição à competitividade do certame.
34. O resultado prático dessa exigência desarrazoada foi a inabilitação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em prejuízo ao erário. Não se trata, portanto, de um mero formalismo, mas de uma falha grave na modelagem do edital que produziu um resultado potencialmente antieconômico e contrário ao interesse público.

35. Uma vez assentada a irregularidade no ato que inabilitou a empresa Uchôa Construções Ltda., resta a este Tribunal definir a medida que melhor atende ao interesse público, sopesando a necessidade de corrigir o vício de legalidade com a urgência na construção de um projeto de vital importância para a saúde pública do Estado do Rio Grande do Norte.
36. A anulação completa do certame, embora seja uma opção em casos de vícios insanáveis, não se afigura como a solução mais adequada para o presente caso. A irregularidade na exigência de qualificação técnica, embora grave em suas consequências, é pontual e passível de correção. Determinar o refazimento integral da licitação implicaria em um atraso incalculável na entrega do complexo hospitalar, que violaria o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, pois o ônus imposto seria desproporcional à gravidade do vício a ser corrigido.
37. Ademais, esse ato representaria um risco econômico considerável, pois não há garantia de que os preços obtidos na fase de lances, altamente competitiva, seriam alcançados em um novo certame, especialmente diante do cenário de custos em constante ascensão no setor da construção civil.
38. O caminho que melhor harmoniza a legalidade, a eficiência e a economicidade é aquele que prestigia o princípio do aproveitamento dos atos processuais válidos. Esse princípio, basilar no direito administrativo, orienta o controle a preservar as etapas do procedimento que não foram contaminadas pela irregularidade, corrigindo-se apenas o ato viciado e os que dele decorrem.
39. É fundamental assentar que a aplicação desse princípio ao caso concreto significa que o ato que inabilitou a primeira colocada, Consórcio HMRN, por ter sido considerado regular por este Tribunal, permanece válido e inalterado. O eventual retorno do certame a uma fase anterior não concede à referida empresa uma nova oportunidade de sanear as falhas que levaram à sua exclusão, uma vez que sua inabilitação constitui um ato jurídico perfeito.
40. Restando claro esse ponto, acolho a proposta de encaminhamento formulada pelo titular da AudContratações, que sugere o retorno da Concorrência 90020/2024 à fase de julgamento de propostas. Contudo, aprimoro a fundamentação que sustenta essa escolha, para deixar explícita sua dupla finalidade.
41. O dirigente da unidade fundamentou sua proposta exclusivamente na irregularidade que maculou a inabilitação da Uchôa Construções, relativa à exigência dos elevadores e à não aplicação do art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021. Embora correta, essa única razão, a meu ver, não seria suficiente para justificar o retorno a uma fase tão ampla como a de julgamento de propostas, quando o vício apontado é, tecnicamente, de habilitação.
42. A meu juízo, a escolha por essa medida mais abrangente se torna a mais prudente e adequada quando somamos à análise a oportuna ponderação trazida pelo auditor que primeiro

instruiu o mérito do feito. Em sua argumentação, o auditor ressaltou que, embora os supostos outros vícios apontados pela empresa vencedora e pela SIN/RN na proposta da Uchôa não pudessem ser usados para validar a inabilitação por ausência de contraditório, eles “podem e devem ser considerados na continuidade do certame”, caso o Tribunal determinasse o retorno de fase.

43. É precisamente esta a questão. A determinação para o retorno do processo à fase de julgamento de propostas confere à Administração um mandato claro e inequívoco para que proceda a uma reanálise completa da proposta e da habilitação da segunda colocada, e não apenas uma correção pontual do erro dos elevadores.
44. Essa abordagem permite que a comissão de licitação, em um primeiro momento, reavalie a proposta de preços da licitante e, em seguida, ao analisar sua habilitação, não apenas aplique a correta interpretação da lei para o item dos elevadores, mas também promova, sob o amparo do devido processo legal, as diligências necessárias para apurar as demais supostas inconsistências que foram aventadas nos autos.
45. Essa é a solução que, a um só tempo, corrige a ilegalidade, resguarda o erário ao viabilizar a contratação da proposta que se sagrou vencedora na disputa de preços e, fundamentalmente, garante a segurança jurídica de que a empresa a ser contratada ao final do processo tenha sua proposta e sua habilitação consideradas regulares em todos os seus aspectos.
46. Cabe ressaltar, por oportuno, as duas principais consequências que decorrem da anulação parcial do certame e do retorno à fase de julgamento de propostas. A primeira, de ordem jurídica, é a necessária anulação do Contrato nº 022/2025-SIN, firmado com o Consórcio Hospital Metropolitano - RN, uma vez que sua celebração só foi possível em razão da inabilitação irregular da segunda classificada, perdendo, assim, seu fundamento de validade.
47. A segunda consequência, de ordem procedimental, diz respeito aos limites da reanálise a ser conduzida pela Administração. A determinação de retorno não significa reabrir a oportunidade para a apresentação de documentos novos pela licitante, mas sim a reavaliação dos elementos já constantes dos autos. Essa delimitação se harmoniza com a ponderação feita na instrução de que supostos outros vícios da proposta da Uchôa podem – e devem – ser apreciados pela Administração no momento do re julgamento, desde que dentro do limite legal das diligências saneadoras.
48. Com efeito, a jurisprudência desta Corte é firme (a exemplo dos Acórdãos 637/2017, 3.344/2012 e 1.904/2008, todos do Plenário) no sentido de que o retorno de fase deve restringir-se ao saneamento do vício identificado, preservando-se os atos válidos já praticados. Não há espaço, portanto, para que a Administração oportunize à licitante a juntada de documentos inéditos ou a modificação substancial de sua proposta, sob pena de violação aos princípios da isonomia, da vinculação ao edital e da segurança jurídica.
49. O que se admite, e aqui reside a coerência com a análise antes feita, é a promoção de diligências formais, voltadas a esclarecer pontos controvertidos ou suprir falhas meramente materiais, sempre em relação a documentos já existentes à época da disputa. Dessa forma, garante-se que o exame da proposta da segunda colocada seja completo, sem restringir-se ao equívoco específico relativo aos elevadores, mas também sem se converter em oportunidade para a apresentação de documentos inéditos ou para a modificação da proposta originalmente ofertada.



50. Cumpre, ainda, analisar os argumentos trazidos em memorial pela empresa líder do Consórcio Hospital Metropolitano - RN, protocolados nestes autos na véspera desta sessão de julgamento (peça 78).
51. De início, registro que a fase de instrução processual já se encontrava encerrada, nos termos do art. 160, § 1º, do Regimento Interno do TCU, que estabelece como marco para seu término a manifestação final da unidade instrutora. Assim, a rigor, não caberia mais a juntada de novos elementos ou teses pela parte. Todavia, em homenagem ao princípio da verdade material e à busca da decisão mais justa e eficaz, aprecio o memorial, ainda que intempestivo sob a ótica procedimental.
52. Nele, a empresa contratada sustenta, em suma, que a inabilitação da Uchôa Construções Ltda. não se restringiu à exigência indevida relativa aos elevadores, mas também decorreu de outras falhas, como a ausência de comprovação de experiência com grupo gerador de 360 kVA. Alega, ainda, a existência de outros vícios insanáveis na proposta da segunda colocada, como a não comprovação de experiência mínima em edificação hospitalar e inconsistências na planilha de preços. Por fim, invoca o art. 147 da Lei 14.133/2021 e os arts. 20 e 21 da Lindb como óbice à anulação do contrato, por razões de interesse público.
53. Os argumentos não merecem prosperar.
54. A alegação de que a inabilitação teria se dado também por falhas na comprovação de experiência com grupos geradores não encontra respaldo na motivação formal do ato administrativo que excluiu a licitante do certame, que se ateve, como já exaustivamente demonstrado, à questão dos elevadores. A tentativa de agregar, *a posteriori*, novos fundamentos para sustentar um ato que, em sua origem, carecia de amparo legal, não pode ser acolhida por esta Corte.
55. Quanto aos demais supostos vícios, a análise do memorial não afasta a necessidade de anular o ato que inabilitou a segunda colocada. Pelo contrário, apenas reforça a correção e a prudência da diretriz já firmada neste Voto: a retroação do certame à fase de julgamento de propostas permitirá que todos esses pontos, agora formalmente suscitados pela parte, sejam devidamente reapreciados pela Administração, com a indispensável observância ao contraditório e ao devido processo legal.
56. Ademais, não procede a invocação do art. 147 da Lei 14.133/2021 e dos preceitos da Lindb como escudo para a manutenção do contrato. É certo que a legislação impõe ao controlador a consideração das consequências práticas de suas decisões. Contudo, tais comandos não podem ser interpretados como uma autorização para se convalidar um contrato que perdeu seu fundamento de validade por decorrer de uma inabilitação manifestamente ilegal.
57. O verdadeiro interesse público, no caso concreto, reside na correção do procedimento para garantir a seleção da proposta que é, de fato, a mais vantajosa, e não na manutenção de um ajuste juridicamente insustentável. A anulação do contrato não é a causa do prejuízo, mas a consequência direta do vício de origem praticado pela própria Administração.
58. Dessa forma, rechaço os argumentos trazidos nos memoriais e mantenho a linha de fundamentação que se segue.
- ***
59. Resta, por fim, analisar a informação, trazida aos autos por meio do Relatório Fotográfico (peça 52) e do Boletim de Medição nº 1 (peça 51), de que a execução do contrato foi iniciada ainda no mês de junho de 2025.



60. O auditor, em sua instrução (parágrafo 36, vide relatório), afastou a ocorrência de descumprimento de medida cautelar, sob o argumento de que a obra só se iniciaria formalmente a partir da expedição da Ordem de Serviço, o que não ocorreu.
61. Divirjo dessa fundamentação. Para esta Corte de Contas, a materialidade dos atos de execução se sobrepõe à formalidade da emissão de um documento específico. A existência de um boletim de medição é prova incontestável de que os trabalhos começaram.
62. Contudo, assiste razão ao auditor quanto à conclusão de que não houve descumprimento da decisão desta Corte. Isso porque os referidos atos de execução ocorreram antes de 4/7/2025, data em que a Secretaria Estadual foi formalmente notificada da cautelar. Inexistindo a ciência prévia do gestor, não há como se caracterizar a infração.
63. Ainda assim, a situação revela uma prática que merece a atenção deste Tribunal. A dissociação entre a execução fática de uma obra e a emissão dos documentos que a autorizam formalmente cria uma zona de incerteza que não é salutar à administração pública e pode ser utilizada como subterfúgio para contornar a atuação do controle.
64. Dessa forma, entendo ser oportuno e necessário, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte de que, para fins de fiscalização e de verificação do cumprimento de decisões cautelares, considera-se iniciada a execução de contrato de obra a partir da prática de qualquer ato material no local do empreendimento – como demolições, terraplanagem ou instalação de canteiro – independentemente da data de emissão da ordem de serviço.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1923/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.048/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Unidade Jurisdicionada: Secretária Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência 90020/2024, conduzida pela Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte, cujo objeto é a contratação de empresa para a construção do Hospital Metropolitano do referido estado,

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. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 4º, inciso I, e 9º da Resolução-TCU 315/2020, em:

- 9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. determinar à Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para:
 - 9.2.1. anular o Contrato 022/2025-SIN e todos os atos administrativos dele decorrentes;
 - 9.2.2. anular o ato que inabilitou a licitante Uchôa Construções Ltda. e os atos subsequentes, retornando a Concorrência 90020/2024 à fase de julgamento de propostas, a fim de que se proceda à reanálise completa da proposta e da habilitação da referida licitante, observando a correta aplicação do art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021, bem como as demais disposições legais e editalícias, ficando a Administração autorizada a promover diligências para esclarecer ou sanear erros materiais em documentos já existentes à época da disputa, sendo vedada a juntada de documentos novos ou a modificação substancial da proposta originalmente ofertada;
- 9.3. dar ciência à Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte de que, para fins de fiscalização e de verificação do cumprimento de decisões cautelares, considera-se iniciada a execução de contrato de obra a partir da prática de qualquer ato material no local do empreendimento – como demolições, terraplanagem ou instalação de canteiro – independentemente da data de emissão da ordem de serviço;
- 9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria Estadual de Infraestrutura do Rio Grande do Norte, ao Consórcio Hospital Metropolitano - RN e ao denunciante;
- 9.5. 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;
- 9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1923-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 010.332/2017-0.

Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

Unidades Jurisdicionadas: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos – ECT; Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc.

Responsáveis: André Luis Carvalho da Motta e Silva (993.006.567-91); Antonio Carlos Conquista (010.852.708-58); BNY Mellon Administração de Ativos Ltda. (05.236.848/0001-38); BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (02.201.501/0001-61); Ricardo Oliveira Azevedo (471.567.401-72).

Representação legal: Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Rodrigo Domingues Almeida Reis (228.618/OAB-RJ) e outros, representando BNY Mellon Administração de Ativos Ltda.; Emmanuel Rego Alves Vilanova (21237/OAB-DF), representando Ricardo Oliveira Azevedo; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF), Ricardo Barretto de Andrade (32136/OAB-DF) e outros, representando Antonio Carlos Conquista; Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF), Gustavo Valadares (18.669/OAB-DF), Jaques Fernando Reolon (22.885/OAB-DF) e outros, representando André Luis Carvalho da Motta e Silva; Natalia de Melo Araujo Medeiros (79844/OAB-RS), Guilherme de Castro Barcellos (56630/OAB-RS) e outros, representando Postalís Instituto de Previdência Complementar; Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Luis Tomas Alves de Andrade (169.531/OAB-RJ) e outros, representando BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. POSTALIS INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. CONSTITUIÇÃO DE FUNDO DE INVESTIMENTO EM COTAS ESPECÍFICO (FIC SERENGETI) PARA GESTÃO DOS RECURSOS DO PLANO DE BENEFÍCIO DEFINIDO. REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS COM ELEVADO RISCO E BAIXO RETORNO, EM DESACORDO COM O REGULAMENTO. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS DEMAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO DE DOIS RESPONSÁVEIS PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO E FUNÇÃO COMMISSIONADA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELAS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÕES E ERRO MATERIAL. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL, SEM EFEITOS INFRINGENTES.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e BNY Mellon Administração de Ativos Ltda.



(peças 485-486) em face do Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário (peça 472), por meio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, condenando-as solidariamente ao pagamento de débito e aplicando-lhes multas individuais por prejuízos causados ao Postalís Instituto de Previdência Complementar (Postalís) decorrentes de investimentos feitos no âmbito do Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Multimercado Serengeti (FIC Serengeti).

2. Cientes do teor do acórdão embargado em 08/08/2025 (peça 478), as sociedades empresárias opuseram os presentes embargos em 11/08/2025.

3. Nesta oportunidade, as embargantes alegam, inicialmente, contradição na análise da prescrição, afirmando que a decisão embargada, ao considerar treze marcos interruptivos para afastá-la, diverge do entendimento dominante do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual não é possível haver múltiplas interrupções do prazo prescricional. Sustentam que, aplicado tal entendimento ao caso concreto, restaria configurada a prescrição.

4. Alegam, ainda, contradição em relação a manifestação deste Relator, que, na sessão plenária de 16/7/2025, teria proposto a suspensão do julgamento de processos em que estão sendo considerados vários marcos interruptivos até a uniformização do entendimento pelo TCU. Ressaltam que, nessa ocasião, o TC 003.075/2009-9 – cujo objeto abrange, além da definição do marco inicial da prescrição, a análise da multiplicidade de causas suspensivas – teve seu julgamento adiado. Requerem, por isonomia e coerência, a adoção de idêntica medida neste processo.

5. Por fim, as embargantes apontam erro material no Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário, tendo em vista o voto condutor da deliberação acolheu parcialmente suas alegações de defesa para ajustar a composição da “carteira ótima” e, conseqüentemente, o valor do débito, sem que tal acolhimento parcial tenha constado expressamente da parte dispositiva do aresto, que se limitou a julgar suas contas irregulares, gerando dissonância entre a intenção do julgador e o texto final da decisão.

6. Diante do exposto, requerem o conhecimento dos aclaratórios para:

“a) O saneamento da contradição apontada para suspender ou sobrestar o presente feito, tal como ocorreu em relação ao processo de n. 003.075/2009-9, em observância aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, até que essa Egrégia Corte de Contas pacifique seu entendimento, junto ao Supremo Tribunal Federal, sobre a aplicação do princípio da unicidade da interrupção da prescrição;

b) Subsidiariamente, que os presentes Embargos de Declaração sejam, no mérito, acolhidos, para que o Tribunal esclareça o reconhecimento do princípio da unicidade da interrupção da prescrição ao caso, em consonância com o entendimento da Suprema Corte;

c) A correção do erro material no item 9.2 do Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário, para que conste expressamente no dispositivo da decisão o acolhimento parcial das alegações de defesa dos Embargantes.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e BNY Mellon Administração de Ativos Ltda. em face do Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, imputou-lhes débito solidário e aplicou-lhes multas individuais por prejuízos causados ao

Postalís Instituto de Previdência Complementar (Postalís) decorrentes de investimentos feitos no âmbito do Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Multimercado Serengeti (FIC Serengeti).

2. Conforme constou do relatório, nesta oportunidade, as embargantes apontam, em suma, dois supostos vícios na deliberação recorrida. O primeiro seria uma contradição na análise da prescrição, que teria sido afastada com base em múltiplos marcos interruptivos, em suposta dissonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da unicidade da interrupção do prazo prescricional e com manifestação por mim proferida em sessão recente em que teria proposto a suspensão do julgamento de feitos análogos. O segundo vício seria um erro material, uma vez que o acolhimento parcial de suas alegações de defesa, expressamente consignado no voto condutor para ajustar o valor do débito, não constou da parte dispositiva do acórdão.
3. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie, os embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.
4. Inicialmente, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do Acórdão 1.218/2015-TCU-Plenário:

“Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pelos embargantes, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não deve ser manejada para rediscussão de mérito, o que representa, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da singularidade, da isonomia e da celeridade processual. Os embargos declaratórios devem ter como fundamentação a obscuridade (falta de clareza na redação do julgado), contradição (existência de proposições inconciliáveis entre si) e omissão (falta de pronunciamento judicial sobre matéria que deveria ter sido apreciada pelo juiz).”

5. Em reforço, pertinente destacar a natureza das contradições embargáveis, consoante elucidativa explanação contida no Acórdão 3.339/2013-TCU-1ª Câmara:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.

(...) a contradição deve estar contida nos termos do decisum atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e ‘doutrina’, ‘jurisprudência’ ou mesmo ‘comando legal’. A alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é

contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a.”

6. Feitas essas considerações, passo à análise dos pontos suscitados, nos termos que se seguem.
7. No tocante à alegada contradição na análise da prescrição, o argumento das embargantes não se sustenta. A jurisprudência pacífica desta Corte estabelece que a contradição passível de saneamento por meio de embargos de declaração é aquela intrínseca ao julgado, isto é, a que se verifica entre as premissas e as conclusões do próprio relatório, voto ou acórdão. Não se admite, nesta via recursal, a invocação de suposta contradição entre a deliberação embargada e entendimentos jurisprudenciais, doutrinários, judiciais ou mesmo manifestações individuais de membros deste Colegiado em feitos diversos. A tentativa de contrapor a decisão a entendimentos do Supremo Tribunal Federal ou a debates ocorridos em outras sessões constitui, em verdade, esforço para rediscutir o mérito, finalidade incabível na via recursal eleita.
8. Ainda que se pudesse superar esse óbice processual, e apenas para fins de argumentação, cumpre registrar que, diversamente do que sustentam as embargantes, não há “entendimento dominante” do Supremo Tribunal Federal acerca da unicidade do marco interruptivo aplicável, com pretensa incidência automática e cogente sobre os processos desta Corte de Contas.
9. O que se verifica, na realidade, são decisões pontuais da Suprema Corte, proferidas em contextos diversos da jurisdição de contas, sem que tenha sido firmado, em sede de repercussão geral ou de súmula vinculante, precedente específico sobre a sistemática de interrupção da prescrição em tomadas de contas especiais ou em outros processos de controle externo.
10. Ressalto que a análise da prescrição constante do voto condutor do Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário foi expressamente fundamentada no arcabouço normativo vigente no âmbito desta Corte, notadamente a Resolução-TCU 344/2022, que prevê, de forma inequívoca, a pluralidade de marcos interruptivos. A decisão embargada, ao aplicar referido normativo, não incorreu em contradição, mas manteve-se plenamente alinhada aos parâmetros normativos e jurisprudenciais internos.

11. Ademais, equivocam-se as embargantes ao tentarem transpor, para o caso em exame, debate ocorrido em contexto fático e jurídico distinto. A premissa de que a discussão travada no âmbito do TC 003.075/2009-9, bem como as manifestações proferidas na sessão de 16/7/2025, indicariam uma mudança de entendimento desta Corte quanto à sistemática de contagem da prescrição não encontra respaldo.
12. Uma leitura atenta do voto apresentado pelo relator do referido processo na sessão plenária de 19/3/2025 revela que a potencial divergência ali estabelecida não versa sobre eventual adoção de tese nova acerca da unicidade do marco interruptivo, supostamente derivada de precedentes do STF. Ao contrário, o debate se dá estritamente dentro dos limites da Resolução-TCU 344/2022, versando sobre a qualificação de determinados atos processuais como causas interruptivas e sobre os limites de sua aplicação.
13. Trata-se, portanto, de controvérsia técnica de interpretação do normativo vigente, e não de sua validade ou substituição por novo paradigma. O pedido de vista formulado e o adiamento do julgamento decorreram da complexidade fática do caso concreto, que envolve inúmeros responsáveis e extensa sucessão de atos processuais, e não de eventual revisão do regime prescricional adotado por este Tribunal.
14. Da mesma forma, eventuais considerações de ministros desta Casa quanto à conveniência de acompanhar a evolução da jurisprudência do STF inserem-se no campo natural da reflexão institucional e demonstram zelo com a segurança jurídica. Tais debates prospectivos, contudo, não têm o condão de suspender ou afastar a aplicação de normativos internos plenamente válidos e vigentes. Seria, com efeito, um contrassenso paralisar a atuação desta Corte em razão de possíveis evoluções jurisprudenciais ainda em formação.
15. Fica claro, portanto, que o adiamento da deliberação a ser proferida naquele processo não sinaliza qualquer alteração de entendimento sobre o regime prescricional. A eventual diferença no encaminhamento dado a processos distintos, com realidades fáticas e processuais próprias, não configura contradição interna que autoriza o manejo dos presentes embargos.



16. No que se refere ao alegado erro material, assiste razão às embargantes.
17. Com efeito, o voto condutor do Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário consignou expressamente o acolhimento parcial das alegações de defesa para ajustar a composição da “carteira ótima” e, conseqüentemente, o montante do débito. Contudo, tal deliberação não foi reproduzida, de forma explícita, na parte dispositiva do acórdão.
18. Ressalto, entretanto, que essa imprecisão formal não gerou prejuízo material às embargantes nem comprometeu a essência do julgado. O acolhimento parcial da defesa foi efetivamente refletido no valor do débito fixado, de modo que a ausência de menção expressa no dispositivo não alterou a substância do *decisum*, tampouco obscureceu seu alcance ou limitou o exercício da ampla defesa.
19. Não obstante, em respeito à clareza, à precisão e à boa técnica processual, acolho parcialmente os presentes embargos, sem efeitos infringentes, apenas para sanar o vício e fazer constar, de forma expressa, o acolhimento parcial das alegações de defesa, nos exatos limites definidos no voto condutor.
20. Por fim, reitero que a alegação de contradição na análise da prescrição deve ser rejeitada, por configurar mero inconformismo e tentativa de rediscussão do mérito da matéria, finalidade incabível nesta via recursal.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1924/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.332/2017-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrentes: BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (02.201.501/0001-61); BNY Mellon Administração de Ativos Ltda. (05.236.848/0001-38).
4. Unidades Jurisdicionadas: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT; Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas



5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

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

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

8. Representação legal: Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Rodrigo Domingues Almeida Reis (228.618/OAB-RJ) e outros, representando BNY Mellon Administração de Ativos Ltda.; Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Luis Tomas Alves de Andrade (169.531/OAB-RJ) e outros, representando BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e BNY Mellon Administração de Ativos Ltda. em face do Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, imputou-lhes débito solidário e aplicou-lhes multas individuais por prejuízos causados ao Postalís Instituto de Previdência Complementar (Postalís) decorrentes de investimentos feitos no âmbito do Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Multimercado Serengeti (FIC Serengeti);

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer os embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los parcialmente, de modo a acrescentar o seguinte item 9.2 no Acórdão 1.705/2025-TCU-Plenário, renumerando os itens subsequentes:

“9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e BNY Mellon Administração de Ativos Ltda., apenas para fins de ajuste na composição da “carteira ótima” e consequente recálculo do valor do débito;”

9.2. dar ciência deste acórdão às embargantes e demais interessados.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1924-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 014.593/2024-6

Natureza: Acompanhamento

Unidade jurisdicionada: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. POLÍTICA PÚBLICA DE CONCESSÃO DO PASSE LIVRE INTERESTADUAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E BAIXA RENDA. MODERNIZAÇÃO DO PROCESSO COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PASSE LIVRE DIGITAL PELA ANTT. REDUÇÃO DE CUSTOS, MAIOR CELERIDADE E EFICIÊNCIA. AUSÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO NORMATIVA E SOBREPOSIÇÃO DE REGRAMENTOS. ADOÇÃO DE SOLUÇÃO PROVISÓRIA PARA AMPLIAR O ACESSO. MANUTENÇÃO DO CRITÉRIO DE RENDA PELO CADÚNICO. NECESSIDADE DE PRESERVAR RESERVA DE ASSENTOS E DE NOTIFICAÇÃO AUTOMÁTICA SOBRE CANCELAMENTOS. CIÊNCIA AO MDHC SOBRE A IMPLANTAÇÃO DA AVALIAÇÃO BIOPSISSOCIAL UNIFICADA. RECOMENDAÇÕES.

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 71), que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 72 e 73).

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de acompanhamento, realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, esculpidas no art. 71 da Constituição Federal - CF, do processo de concessão do Passe Livre Interestadual para pessoas com deficiência e carentes pelo Ministério dos Transportes (MT) e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), conforme previsto na Lei 8.899/1994. Esta instrução tem por objetivo apresentar os achados identificados, bem como propor encaminhamentos que contribuam para o aprimoramento do processo de concessão do benefício.

HISTÓRICO

2. A Lei 8.899/1994 (peça 19) determinou a concessão de ‘passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual’. O benefício foi regulamentado por meio do Decreto 3.961/2000 (peça 20), que estabeleceu a reserva de dois assentos por veículo para esse público.

3. Em 15 de abril de 2024, a ANTT, atual responsável pela operacionalização do benefício, apresentou à equipe da AudRodoviaAviação o projeto do atual processo de concessão do benefício e a proposta de implementação do Passe Livre Digital (peça 21). O novo sistema buscaria digitalizar o processo de concessão do benefício por meio da integração entre diferentes bancos de dados governamentais, de forma a facilitar o acesso dos beneficiários e a fiscalização. Além disso, foi fornecida uma minuta de portaria (peça 22), elaborada pela própria Agência, para



regulamentação do benefício de acordo com o futuro sistema.

4. Considerando a relevância social do tema, o presente acompanhamento foi proposto pela auditoria especializada por meio do TC 008.739/2024-2 (Administrativo) em 22 de maio de 2024, com o objetivo de verificar adequação da concessão do benefício. A fiscalização foi autorizada pelo Ministro Relator e foi determinado o envio da matriz de planejamento para avaliação do gabinete (peça 2).

5. Logo após o envio da matriz pela unidade técnica (peça 3) e a aprovação de prosseguimento da fiscalização (peça 7, 4 de julho de 2024), foi lançado pela ANTT o Passe Livre Digital no dia 8 de julho de 2024 (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/o-passe-livre-agora-e-tambem-digital>, acesso em 17 de novembro de 2024).

6. Para obtenção de dados e informações sobre o Passe, foi encaminhada à Agência em 31 de julho de 2024 a primeira diligência (peça 18). Considerando a necessidade de tempo para regularização do fluxo de pedidos e para consolidação do novo sistema, foi solicitado que a resposta fosse enviada em até sessenta dias. Em 30 de novembro de 2024, foi encaminhada pela ANTT a primeira parte da resposta, além de solicitação de prazo adicional de quinze dias para complementação, que foi concedido pelo supervisor da fiscalização. O resto da resposta foi encaminhado em 11 de outubro de 2024.

7. Por solicitação da ANTT, em 19 de novembro de 2024, foi realizada reunião nas dependências do Tribunal com a equipe da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (Supas) da Agência. Na oportunidade foram apresentadas informações sobre o desenvolvimento do novo sistema e o contexto atual da delegação da competência para concessão e administração do Passe Livre pela ANTT. Além disso, foram encaminhadas ao Tribunal novas informações sobre o tema (peças 8-16).

8. Em atendimento ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, versão preliminar desta instrução (peça 34) foi encaminhada aos gestores para comentários sobre as propostas, com prazo de resposta de quinze dias. As respostas foram enviadas ao Tribunal entre os dias 27 de fevereiro (Ministério dos Transportes, peças 44-61) e 5 de março de 2025 (ANTT, peças 62-64, e Casa Civil, peças 65-67).

EXAME TÉCNICO

I. Contextualização

I.1. Gratuidades no transporte interestadual

9. Para melhor entendimento sobre o tema, esta seção traz um panorama das gratuidades existentes no sistema de transporte interestadual por ônibus, que é regulado pela ANTT, conforme o inciso VIII do art. 26 da Lei 10.233/2001. Optou-se pela apresentação não apenas da gratuidade abrangida pelo Passe Livre, mas também dos outros tipos encontrados na legislação, visto a discussão trazida ao processo pela Agência sobre sua competência para gestão do benefício (peça 10).

10. Atualmente a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização, é dada pela Resolução ANTT 6.033/2023 (peça 25). Os principais dispositivos sobre a concessão de gratuidades nas viagens são apresentados a seguir (peça 25, p. 34-36):

CAPÍTULO VI - DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE

Seção I

Da Venda

(...)

Subseção IV

Das Gratuidades e Descontos Previstos em Lei

Art. 148. A autorizatária é obrigada a transportar, gratuitamente, **uma criança de até 6 (seis) anos incompletos, por responsável, desde que não ocupe poltrona**, em qualquer viagem, conforme art. 39 do Decreto 9.579, de 22 de novembro de 2018.

Art. 149. Deverão ser disponibilizadas ao longo de toda a viagem em que o serviço convencional é ofertado, sem prejuízo de outras previstas em lei:

I - 2 (duas) vagas gratuitas para pessoas idosas com renda de até dois salários-mínimos;

II - 2 (duas) vagas gratuitas para pessoas jovens de baixa renda, titular da Identidade Jovem;

III - vagas gratuitas, sem limitação de assentos, para pessoas com deficiência, comprovadamente carentes, titulares da credencial de Passe Livre;

IV - vagas com desconto mínimo de 50% (cinquenta por cento) no preço do serviço para a pessoa idosa com renda de até dois salários-mínimos quando esgotadas as vagas gratuitas; e

V - 2 (duas) vagas com desconto mínimo de 50% (cinquenta por cento) no preço do serviço para pessoas jovens de baixa renda, titulares da Identidade Jovem, quando esgotadas as vagas gratuitas.

(...)

§ 3º O disposto no inciso III se estende ao acompanhante do beneficiário, quando devidamente indicada na credencial do Passe Livre a necessidade de acompanhante.

§ 4º A concessão dos benefícios está sujeita à disponibilidade de assentos na viagem, sendo **assegurada a reserva dessas vagas até 3 (três) horas de antecedência** em relação ao horário de partida do ponto inicial da linha que atende ao trecho da viagem solicitada.

§ 5º Após o prazo estabelecido, caso não tenham sido concedidos os benefícios de que tratam o caput, a autorizatária poderá colocar à venda os assentos reservados, os quais, enquanto não comercializados, continuarão disponíveis aos respectivos beneficiários.

(...)

Art. 150. As gratuidades e descontos previstos em lei poderão ser solicitados ou adquiridos em qualquer ponto de venda da autorizatária, sejam físicos, eletrônicos ou virtuais, nas mesmas condições oferecidas aos demais usuários, conforme prazos estabelecidos no art. 135.

(...)

Art. 151. Para obtenção do bilhete de passagem, o beneficiário ou seu representante deverá apresentar, no momento da solicitação, documento de identificação oficial com foto, número do CPF e documento válido de comprovação da condição para o benefício.

§ 1º Pessoa com deficiência comprovadamente carente deverá apresentar a credencial de Passe Livre.

§ 2º Pessoa jovem de baixa renda deverá apresentar a Identidade Jovem.

§ 3º Pessoa idosa de baixa renda deverá apresentar um dos seguintes documentos:

I - Carteira de Trabalho e Previdência Social com anotações atualizadas;

II - contracheque de pagamento ou documento expedido pelo empregador;

III - carnê de contribuição para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

IV - extrato de pagamento de benefício ou declaração fornecida pelo INSS ou outro regime de previdência social público ou privado;

V - Carteira da Pessoa Idosa, versão digital emitida pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); ou

VI - documento ou carteira emitida pelas secretarias de assistência social, ou congêneres, em nível estadual ou municipal.

§ 4º na hipótese de aquisição de bilhetes destinados a beneficiários de gratuidades e descontos previstos em lei, a autorizatória poderá optar pela apresentação da documentação prevista no caput na forma do § 2º do art. 143.

(...)

Art. 154. O beneficiário de gratuidade deverá apresentar-se para embarque com, pelo menos, 30 (trinta) minutos de antecedência da hora marcada para o início da sua viagem, conforme especificado no bilhete de passagem, sob pena de perda do benefício.

Parágrafo único. Em caso de não comparecimento do beneficiário da gratuidade no prazo previsto, a autorizatória poderá colocar à venda o assento reservado, o qual, enquanto não comercializado, continuará disponível aos respectivos beneficiários. (grifos nossos).

11. Observa-se nesse normativo que quatro públicos são contemplados com gratuidades e descontos:

Crianças de até seis anos incompletos que não ocupem poltrona (art. 39 do Decreto 9.579/2018);

Pessoas idosas com renda de até dois salários mínimos (art. 40 da Lei 10.741/2003 - Estatuto do Idoso - e art. 35 do Decreto 9.921/2019);

Pessoas jovens de baixa renda, titulares da Identidade Jovem (art. 32 da Lei 12.852/2013 - Estatuto da Juventude - e art. 13 do Decreto 8.537/2015); e

Pessoas com deficiência, comprovadamente carentes, titulares da credencial de Passe Livre (Lei 8.899/1994 - peça 19 - e Decreto 3.961/2000 - peça 20).

12. Ademais, auditores-fiscais do trabalho e agentes de higiene e segurança do trabalho, no exercício de sua função, também possuem passe livre garantido, conforme o § 5º do art. 630 do Decreto-Lei 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e o art. 34 do Decreto 4.552/2002.

13. O impacto desses benefícios pode ser avaliado a partir dos dados disponibilizados pela ANTT em seu portal de dados abertos. A quantidade de passageiros equivalentes é calculada pela soma ponderada dos passageiros pagantes (por exemplo, passagens com descontos legais de 50% são somadas com peso 0,5). Dessa forma, é possível avaliar o 'peso' que as gratuidades e descontos legais representam no sistema.

14. Conforme os dados de emissão de bilhetes de passagem dos serviços executivo e convencional (<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-bilhetes-de-passagem>, acesso em 6 de janeiro de 2025), entre dezembro de 2023 e novembro de 2024, a proporção de passageiros equivalentes frente à demanda total foi de aproximadamente 96%. Logo, considerando todos os mercados (pares origem e destino entre localidades) ao longo desse período, apenas 4% da demanda é constituída por gratuidades.

15. Entretanto, essa proporção geral pode ser enganosa quanto ao impacto dos benefícios. Organizandose os dados de todos os mercados (total de 24.678) em ordem crescente de proporção de passageiros equivalentes e dividindo-se a amostra em dez partes iguais (decis), observa-se que a primeira parte possui proporção média igual a 73%. Logo, quando considerados apenas esses quase 2.500 mercados, mais de um quarto da demanda total é constituída por gratuidades. Em um cenário hipotético de demanda inelástica frente ao preço, em que a receita perdida com a gratuidade é totalmente compensada pelo preço cobrado dos outros passageiros, isso representaria um aumento de 37% no preço das passagens dos passageiros pagantes. Destaca-se ainda que aproximadamente 4.600 mercados possuem individualmente proporção de passageiros equivalentes menor ou igual a 90% (pelo menos 10% dos passageiros são gratuidades).

16. Ademais, como mostrado na Tabela 1, 20% das gratuidades ponderadas dizem respeito ao Passe Livre objeto deste relatório. O benefício mais relevante em número de passagens emitidas no período é o para idosos, que representa 57% dos benefícios ponderados concedidos considerando

gratuidades e passagens com desconto.

Tabela 1 - Importância relativa dos benefícios

Benefício	Passagens	Ponderado	Peso ponderado
Autorização de Viagem - Passe Livre - Art. 1º da Lei 8.899/94	76.554	76.554	20%
Autorização de Viagem - Passe Livre Acompanhante - Art. 1º da Lei 8.899/94	140	140	0%
Bilhete de Viagem do Idoso 100% - Inciso I, art. 40 da Lei 10.741/03	83.440	83.440	22%
Bilhete de Viagem do Idoso 50% - Inciso II, art. 40 da Lei 10.741/03	264.308	132.154	35%
Gratuidade Jovem de Baixa Renda 100% - Inciso I, art. 32 da Lei 12.852/13	66.797	66.797	18%
Gratuidade Jovem de Baixa Renda 50% - Inciso II, art. 32 da Lei 12.852/13	27.038	13.519	4%
Passe Livre Auditores e Agentes do Trabalho - Art. 34 do Decreto 4.552/02	3.997	3.997	1%
Total	522.274	376.601	100%
Período entre dezembro de 2023 e novembro de 2024			

Fonte: Portal de Dados Abertos da ANTT (<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-bilhetes-de-passagem>, acesso em 6 de janeiro de 2025).

17. Portanto, é evidente que o controle da concessão desses benefícios deve ocorrer de forma adequada, pois pode haver impacto significativo para o restante dos passageiros e para o sistema como um todo. Além disso, a concessão deve ocorrer de forma acessível para não impedir o usufruto do direito pelos grupos vulneráveis que são foco dessas políticas de inclusão.

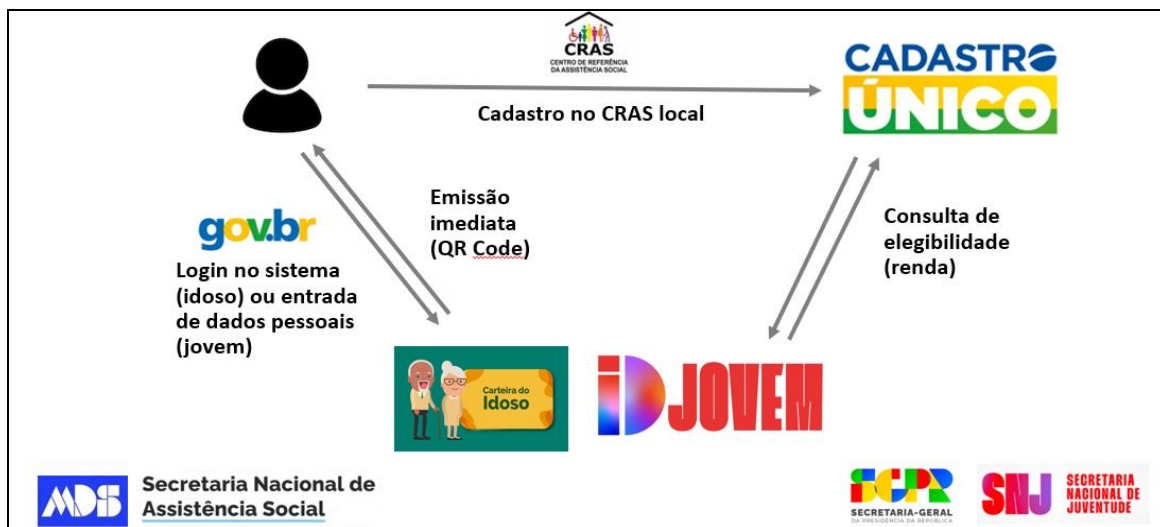
18. Nesse contexto, a operacionalização da concessão ocorre de forma diversa para cada um deles. As gratuidades para auditores-fiscais do trabalho e para crianças de até seis anos é direta e basta a apresentação da devida identificação.

19. Pessoas idosas com renda de até dois salários mínimos acessam o benefício pela apresentação da Carteira da Pessoa Idosa (inciso V do § 3º do art. 151 da Resolução ANTT 6.033/2023), que pode ser emitida por inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) a partir de sessenta anos e com a renda máxima do benefício (peça 26). Esse serviço é mantido pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Destaca-se que o próprio MDS é o responsável pela gestão do CadÚnico e que a solicitação e a emissão da Carteira são realizadas de forma digital (<https://carteiraidoso.cidadania.gov.br/>, acesso em 5 de dezembro de 2024).

20. Entretanto, a Resolução também abre a possibilidade de acesso à gratuidade pela apresentação de documentos que comprovem a renda do idoso (incisos I a IV) ou documento congênere à Carteira da Pessoa Idosa (inciso VI).

21. Já para as pessoas jovens de baixa renda, é necessária a apresentação da Identidade Jovem (art. 14 do Decreto 8.537/2015). Esse documento é emitido pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) da Secretaria-Geral da Presidência da República. Para obter a Identidade é necessário ter entre 15 e 29 anos, possuir renda familiar mensal de até dois salários mínimos e estar inscrito no CadÚnico. Semelhante ao benefício anterior, a solicitação e a emissão da Carteira são realizadas de forma digital (<https://idjovem.juventude.gov.br/emitir-id-jovem>, acesso em 5 de dezembro de 2024). Um esquema simplificado do processamento de concessão dos benefícios para idosos e jovens é mostrado na Figura 1.

Figura 1 - Processamento de concessão dos benefícios para idosos e jovens



Fonte: Elaboração própria.

22. Por fim, o Passe Livre Interestadual, objeto deste acompanhamento, é de responsabilidade do Ministério dos Transportes (MT), como disposto no art. 2º do Decreto 3.961/2000 (peça 20). Entretanto, essa competência foi delegada à ANTT por meio da Portaria MT 583/2019. A delegação foi mantida na Portaria MI 1.579/2022 (peça 24), que atualmente rege o tema.

23. A Portaria estabelece que a condição de pessoa carente com deficiência deve ser comprovada pela apresentação de atestado médico (inciso I do art. 2º) e de Declaração da Composição e Renda Familiar (§ 1º do art. 4º) de que possui renda familiar per capita menor que um salário mínimo. Ou seja, conforme a norma, a renda é autodeclarada. Os mesmos requisitos devem ser comprovados para eventual acompanhante do beneficiário (art. 26). Além disso, beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) enquadrados no código B87 (amparo assistencial à pessoa com deficiência) estariam dispensados da comprovação dos dois requisitos.

24. A solicitação podia ser encaminhada de forma eletrônica ou física, e a verificação da documentação era feita de forma majoritariamente manual (peça 10, p. 2-4). Um esquema simplificado do processamento de concessão do Passe é mostrado na Figura 2. O documento era físico, impresso em papel moeda, com validade de cinco anos e era enviado por correios ao beneficiário. Considerando os gargalos e ineficiências desse processo, a ANTT buscou digitalizar a concessão do benefício, aproximando-a das gratuidades para jovens e idosos.

Figura 2 - Processamento antigo de concessão do Passe Livre



Fonte: Elaboração própria.

1.2. Passe Livre Digital

25. O Passe Livre Digital consiste em sistema desenvolvido pela própria ANTT para redesenhar o processo, de forma a torná-lo mais ‘simples, ágil, desburocratizado e com foco no cidadão’ (peça 21, p. 19). Como informado no histórico, ele foi lançado no dia 8 de julho de 2024 (<https://passelivre.antt.gov.br/>, acesso em 5 de dezembro de 2024).

26. Nesse novo sistema, para acesso ao benefício, o cidadão deve estar enquadrado em uma das seguintes situações (peça 10, p.4):

Estar inscrito no Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Cadastro Inclusão) e cadastrado no CadÚnico com renda familiar per capita menor que um salário mínimo; ou

Ser beneficiário do BPC (código B87).

27. Um esquema simplificado do processão de concessão do Passe é mostrado na Figura 3. Logo, o novo sistema busca automatizar o processo ao realizar consultas em bancos de dados federais para emissão automática da credencial, conforme resposta da Agência à diligência realizada (peça 27, p. 3):

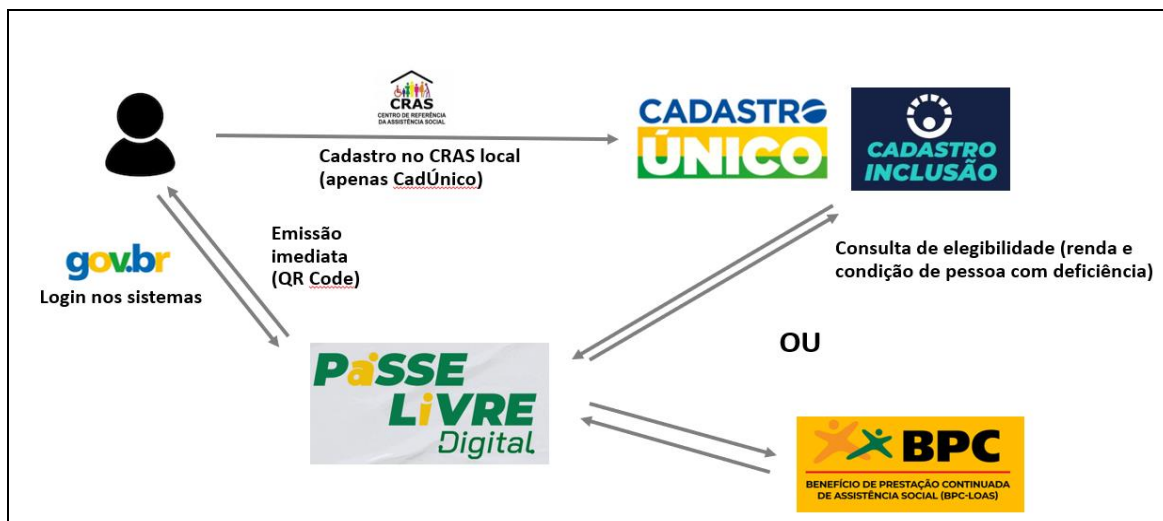
22. Além disso, é indispensável mencionar a confiabilidade que o novo sistema traz para concessão do benefício, uma vez que no antigo modelo, as análises eram realizadas de maneira manual, de modo que a verificação das informações registradas em formulário próprio não era passível de validação, uma vez que esta Agência não contava com um sistema com esse recurso tecnológico. Na nova funcionalidade, a interoperabilidade com os bancos de dados do Governo Federal garante a imediata verificação, por meio das APIs utilizadas, de toda informação declarada durante a solicitação. Com isso, a ANTT coloca à disposição da sociedade um sistema eletrônico válido, auditável e eficaz, apto à imediata comprovação dos requisitos para concessão do Passe Livre, que atesta a veracidade das informações, agiliza o atendimento e atua na prevenção à fraude, garantindo a segurança na concessão da gratuidade em foco.

23. Adicionalmente, é importante ressaltar as vantagens da credencial digital. No modelo antigo, mesmo após a aprovação do benefício, a credencial física, com validade de 5 (cinco) anos, precisava ser enviada via postal para o endereço informado no requerimento. Esse processo causava atrasos na utilização do benefício, uma vez que o beneficiário apenas poderia usufruir da gratuidade após receber a credencial física, além das devoluções e gastos decorrentes do envio.

24. Com o serviço Passe Livre Digital, uma vez que os requisitos para concessão do benefício sejam atendidos, a credencial é automaticamente emitida em nome do usuário, que pode imprimir-la ou baixá-la digitalmente, viabilizando o acesso imediato à política pública. Ademais, esse modelo elimina a necessidade de renovação periódica, pois o benefício permanecerá válido, desde que os requisitos para sua concessão continuem ativos nas respectivas APIs.

28. Ademais, o sistema permite que a necessidade de acompanhante seja informada pelo próprio médico por meio de acesso com a conta Gov.br. Assim, o profissional envia o laudo pelo sistema, que verifica o número de cadastro profissional junto ao banco do Conselho Federal de Medicina (CFM). Não é mais exigido o cadastro prévio do acompanhante.

Figura 3 - Processão de concessão do Passe Livre Digital



Fonte: Elaboração própria.

29. Como já informado, a gestão do CadÚnico cabe ao MDS. O mesmo se aplica ao BPC (<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>, acesso em 5 de dezembro de 2024). Já o Cadastro Inclusão é gerido pela Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD) do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/acoes-e-programas-de-gestoes-antiores/cadastro-inclusao-da-pessoas-com-deficiencia>, acesso em 5 de dezembro de 2024).

II. Regulamentação geral do benefício

II.1. Situação encontrada

30. Como mencionado, atualmente a operacionalização da concessão do benefício é regida pela Portaria MI 1.579/2022 (peça 24), publicada pelo então Ministério da Infraestrutura. Ademais, foi fornecida pela ANTT minuta de portaria (peça 22) para atualização das regras e que permitisse a implantação do Passe Livre Digital nos moldes apresentados na contextualização deste relatório.

31. Entretanto, segundo informações da Agência, a minuta ainda estava em processo de discussão com o Ministério e a nova portaria não foi publicada. Portanto, mesmo sem a atualização do normativo, o Passe Livre Digital foi implantado em julho de 2024.

32. Em análise do atual processo de concessão (Passe Livre Digital), é possível observar que o procedimento está em desacordo com diversos dispositivos das Portaria MI 1.579/2022 (peça 24):

Art. 2º Para fazer jus ao benefício, o interessado deverá comprovar:

I - por meio de atestado médico, ser pessoa com deficiência; e

II - renda mensal bruta familiar, dividida pelo número de seus integrantes, igual ou inferior a um salário mínimo.

(...)

Art. 4º O benefício deverá ser requerido, presencialmente ou pela internet, junto ao órgão delegado ou aos órgãos ou entidades conveniadas, em formulário instituído para este fim.

(...)

Art. 5º A credencial do Passe Livre será expedida com a foto exigida no art. 4º, § 1º, terá validade de cinco anos, a contar da data de expedição, e sua renovação se dará por manifestação do interessado, encaminhada ao órgão responsável, ou ao órgão ou entidade conveniada e detentora do processo.

(...)

Art. 26. Fica assegurada ao acompanhante do beneficiário do Passe Livre, no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros, nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, a concessão do mesmo benefício, observadas as seguintes condições:

I - comprovação da hipossuficiência financeira do acompanhante, consoante o art. 2º, inciso II desta Portaria; e

II - comprovação, por laudo médico, da imprescindibilidade da presença do acompanhante para locomoção do beneficiário.

Parágrafo único. O acompanhante do beneficiário do passe livre somente possui direito à gratuidade caso esteja devidamente registrado nos órgãos responsáveis e em efetivo acompanhamento.

33. Resumidamente, o Passe Livre Digital não está alinhado aos critérios para a concessão do benefício e à forma de solicitação previstos na Portaria. Logo, fica evidente que a implantação do novo sistema não atende ao normativo vigente, o que constitui uma situação irregular.

34. Entretanto, para análise do caso, é importante observar o contexto da implantação do sistema. Conforme informações da Agência (peça 27, p. 3), o contrato de fornecimento da solução tecnológica que permitia a operacionalização da concessão do benefício se encerrava em junho de 2024:

13. Nesse panorama de mudança, com necessidade de uma ferramenta que otimizasse e garantisse o desenvolvimento do sistema Passe Livre a tempo, foi efetuada a contratação da solução ServiceNow, um software licenciado por número de usuários.

(...)

16. A vigência do contrato dessa solução findava em junho/2024 e, sua renovação, importava o custo de R\$ 1.062.420,00 (um milhão, sessenta e dois mil quatrocentos e vinte reais), conforme registro no documento Ata de Registro de Preços 3 (SEI 25082854), constante do processo SEI 50500.141008/2023-67.

17. Embora mais evoluído que o anterior, o sistema era oneroso para administração, que diante do corte orçamentário eminente, não poderia ser prorrogado. Assim, ainda não era ideal, a avaliação dos requisitos para concessão do benefício era realizada, majoritariamente, de maneira manual, com a verificação de cada Classificação Internacional de Doenças - (CID) constante do atestado médico entregue e com o cálculo da renda média autodeclarada. Essa avaliação contava com alguns recursos tecnológicos, a exemplo da utilização da API do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, utilizada com intuito de automatizar a verificação da regularidade do Benefício de Prestação Continuada - BPC em favor do requerente.

18. Além disso, continuavam a surgir casos de requerentes que não se adequavam nos requisitos para obtenção da gratuidade e, por isso, forjavam a autodeclaração de renda, como também apresentavam atestados falsificados, isso, daqueles que, por algum motivo, identificava-se a fraude, pois receia-se que esse número fosse ainda maior, tendo em vista a ausência de um mecanismo que propiciasse essa confiabilidade.

19. À vista da fragilidade presente na operacionalização e, diante dos cortes orçamentários apresentados pelo governo, que ocasionaram a redução em contratos, como o dos correios, que assegurava o rastreamento de entrega de credenciais, e de fornecimento de mão de obra, que diminuíram significativamente a força de trabalho destinada ao Passe Livre, buscou-se alternativas para a continuidade da política pública, visualizando uma oportunidade de inovação na sistemática operacionalizada à época.

20. Ante o exposto, desenvolveu-se o novo Passe Livre Digital, que preencheria as lacunas observadas no sistema anterior; garantindo a confiabilidade das informações; agilizando o atendimento; otimizando a mão de obra; dispensando o gasto com correio para entrega de

credenciais e, mostrava-se, a única saída encontrada para manutenção do serviço.

35. O contrato é o de número 47/2018 (https://portal.antt.gov.br/de/contratos/-/asset_publisher/gp9mJsLNg86i/content/id/1287995, acesso em 6 de dezembro de 2024), que, conforme informações do Portal da Transparência (peça 28), teve vigência até 28 de junho de 2024. Ademais, os cortes orçamentários mencionados foram amplamente noticiados (<https://agenciainfra.com/blog/antt-ja-perdeu-r-93-milhoes-do-orcamento-de-2024-e-diz-que-ha-risco-ao-funcionamento-das-atividades/>, acesso em 6 de dezembro de 2024) e podem ser verificados nas atualizações do Decreto 11.927/2024 (programação orçamentária e financeira do Poder Executivo).

36. Portanto, diante desse cenário, considera-se que os gestores da ANTT agiram de forma adequada frente à necessidade de manutenção desse benefício, que tem como público-alvo uma parcela vulnerável da população. Destaca-se que a solução dada pela Agência consiste em sistema desenvolvido internamente e que tende a agilizar a emissão dos passes e a gerar economia de recursos para o poder público, além de dar mais segurança à verificação do atendimento dos requisitos pelos solicitantes (os benefícios informados do Passe Livre Digital são apresentados nas informações adicionais deste relatório).

37. Ademais, conforme mostrado adiante nesta seção, houve tentativas por parte da Agência de atualizar a portaria junto ao Ministério, mas que se mostraram infrutíferas. Entretanto, não fica descartada a necessidade de atualização da regulamentação da concessão do benefício, de forma a conceder segurança jurídica ao processo.

38. Por fim, em resposta à diligência encaminhada (peça 27), a ANTT discorreu sobre o processo de criação da Portaria MI 1.579/2022 (peça 24):

9. Cabe esclarecer que embora delegada a competência de concessão e administração do Passe Livre à ANTT, esta Agência ainda utilizava para operacionalização do processo um o sistema administrado pelo Ministério o que decorria em algumas dificuldades. Diante disso, buscou-se a criação de uma nova ferramenta tecnológica que melhor atendesse às solicitações recebidas e que fosse inteiramente gerida e administrada por esta Agência.

10. No decorrer da mudança, surgiu a imprescindibilidade de otimização do processo em todos os aspectos, o que demandaria um esforço perante o MINFRA, à época, na tentativa de aprimorar a legislação para que o novo SPL contemplasse as mudanças que tornariam o processo mais célere e acessível. Não bastando, culminou com as iniciativas, o aviso do Ministério da possibilidade de desligamento da ferramenta que até então sustentava todo o processo.

11. Dessa forma, foram realizadas várias reuniões com o Ministério em questão, com o objetivo de alinhar o entendimento sobre o escopo da nova Portaria que seria editada pelo referido órgão, conforme documentado no processo anexo (22851506). Simultaneamente, iniciou-se o desenvolvimento do novo sistema seguindo as diretrizes estabelecidas em consenso com o Ministério. No entanto, em 09/12/2022, foi publicada a Portaria 1.579, de 2022, que fora publicada de forma divergente em relação ao que havia sido acordado entre as partes mencionadas.

39. O texto evidencia uma divergência entre a Agência e o Ministério em relação ao normativo a ser publicado para regulamentar a concessão do benefício. Segundo a Agência, a portaria publicada contrariou o entendimento previamente discutido entre as partes, resultando em um desalinhamento entre o normativo e o novo sistema que estava em fase inicial de desenvolvimento pela ANTT.

40. Isso também pode ser observado em análise do Processo SEI 50000.037416/2022-75, enviado pela agência em sua resposta à diligência. Nesse processo, a Agência apresenta minuta de portaria ligeiramente diferente da constante na peça 22, mas que também adequa a regulamentação ao processo utilizado no Passe Livre Digital. Entretanto, o corpo técnico do Ministério se manifestou contrário à proposta na Nota Técnica 85/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (peça 29), devido, principalmente, à necessidade de análise de impacto regulatório de algumas das alterações

propostas, nos termos do Decreto 10.411/2020.

41. Além disso, em reunião com a equipe do Tribunal, foi comunicado pela Agência que atualmente ela está novamente tentando atualizar a normatização junto ao Ministério, mas que o processo não está avançando de forma célere.

42. Independentemente do mérito dos apontamentos passados ou futuros feitos pelo Ministério, é possível perceber que a ANTT, responsável pela operacionalização da concessão do benefício, não consegue, de forma aderente à regulamentação atual, inovar na prestação desse serviço público. A Portaria MI 1.579/2022 (peça 24) define que:

Art. 29. Ficam delegados à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT a administração, a concessão, a operação e o controle do Passe Livre para as pessoas com deficiência, comprovadamente carentes, de que trata esta Portaria.

§1º A delegação, constante neste artigo, **tem o propósito de propiciar melhoria da gestão, da eficiência e celeridade das atividades relacionadas à concessão do Passe Livre**, em face da ANTT ser a reguladora do setor que mais há registro de uso do benefício.

§ 2º Fica estabelecido o prazo de 18 meses, contados a partir desta Portaria, para que a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT edite normativos complementares com a finalidade de disciplinar a operacionalização das atividades relacionadas ao caput deste artigo a fim de possibilitar a derrogação ou revogação desta Portaria. (grifo nosso).

43. O normativo justifica a delegação com base na eficiência e na celeridade. Entretanto, a demora na atualização da Portaria gera o efeito contrário ao pretendido na delegação ao não permitir a inovação na prestação do serviço pela Agência. Logo, novamente destaca-se a importância de atualização do normativo vigente.

44. Ademais, em análise do histórico da regulamentação, não foi encontrada revogação expressa da Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001 (peça 23), que possui algumas divergências com a atual Portaria MI 1.579/2022 (peça 24). Em resposta à diligência, a ANTT confirmou que esse normativo nunca foi formalmente revogado (peça 27, p. 2). Essa revogação consta na minuta de portaria fornecida pela Agência (peça 22).

45. Nesse sentido, entende-se necessária a revogação expressa do normativo de 2001, visando assegurar maior segurança jurídica e clareza no ordenamento regulatório. A coexistência de normas conflitantes ou potencialmente obsoletas pode gerar incertezas quanto à aplicação das regras, dificultando o entendimento de quais dispositivos efetivamente regem a matéria. A eliminação de normativos superados, especialmente quando já não são aplicados na prática, contribui para a harmonização do arcabouço normativo, prevenindo dúvidas interpretativas e fortalecendo a transparência e a previsibilidade no âmbito regulatório.

46. Por fim, o § 2º do art. 29 da Portaria MI 1.579/2022 (peça 24) menciona a possibilidade de derrogação ou revogação da Portaria a partir da edição de normativos complementares pela ANTT, o que abriria a possibilidade de a própria Agência regulamentar a concessão do benefício. Entretanto, A Lei 9.784/1999 determina que:

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

(...)

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

47. Considerando que o art. 2º do Decreto 3.961/2000, que regulamenta a Lei 8.899/1994, expressamente define a responsabilidade do Ministro de Estado dos Transportes para disciplinar o tema, a regulamentação do tema pela ANTT poderia constituir ato ilegal. Logo, fica evidente a

necessidade de atualização da regulamentação pelo próprio órgão ministerial.

48. Portanto, três aspectos foram observados neste item:

O Passe Livre Digital foi implantado em desacordo com o normativo vigente (Portaria MI 1.579/2022 - peça 24) no diz respeito aos critérios de concessão e ao processo de solicitação. Logo, é necessária a atualização da regulamentação atual para manutenção dos avanços operacionais obtidos com o novo sistema;

A Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001 (peça 23), que trata sobre a concessão do benefício, não foi expressamente revogada pelos normativos posteriores e encontra-se vigente; e

A nova regulamentação deve ser editada pelo próprio Ministério, considerando a competência definida no Decreto 3.961/2000.

49. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ministérios dos Transportes que:

Promova a atualização Portaria MI 1.579/2022 (peça 24) de forma a regularizar a digitalização do processo de concessão do benefício promovida pela ANTT; e

Tome as medidas necessárias para a revogação expressa da Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001 (peça 23).

II.2. Comentários do gestor

50. Na Nota Informativa 8/2025/CGTRC/DOUT-SNTR/SNTR (peça 49), o Ministério dos Transportes traça um breve histórico sobre a regulamentação da matéria. Sobre a Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001 (peça 23) e a Portaria MI 1.579/2022 (peça 24), ele informa que:

9. Quanto à instituição do Passe Livre, trata-se de benefício com temática que estabelece política pública com reflexo direto nas pastas da Saúde, devido às comprovações das deficiências, de Direitos Humanos, devido às questões afetas às políticas e aos direitos das pessoas com deficiência, e por último ao titular da Pasta dos Transportes, por força da atribuição presidencial imposta pelo art. 2º, do Decreto 3.691/2000, responsável pela regulamentação da Lei 8.899/1994:‘(...)

Art. 2º O Ministro de Estado dos Transportes disciplinará, no prazo de até trinta dias, o disposto neste Decreto.

(...)

10. Considerando os dispositivos acima citados, e as interfaces relavas às responsabilidades dos demais órgãos sobre o tema, foi editada a Portaria Interministerial 003, de 10/04/2001, assinada pelos Ministros de Estado dos Transportes, da Justiça e da Saúde, cuja normatização permitiu a materialização do benefício, a qual trouxe em seu regramento a forma, os conceitos de deficiência a serem considerados, o modo de solicitação, a conceituação da carência, a definição da faixa de renda, dentre outras regras, como os tipos de transportes incluídos, o número de assentos e as obrigações dadas aos responsáveis pelas empresas de transporte de passageiros.11. A partir de então, foi editada as normas ministeriais utilizadas como base para a concessão do benefício, orientadas pelos regramentos dispostos na portaria interministerial, as quais tiveram sucessivas alterações, que resultou atualmente na Portaria 1.579 de 25 de novembro de 2022, cuja edição decorreu da necessidade de atualização de norma anterior, por força do que determinava o Decreto 10.139, de 28 de novembro de 2019, com alterações introduzidas pelo Decreto 10.437, de 22 de julho de 2020 - Determina a consolidação das normas inferiores a decreto.

51. O Ministério diz concordar com o teor da recomendação para atualização do atual normativo, de forma a torná-lo aderente à digitalização do serviço promovida pela ANTT:

12. Retornando pois à proposta de portaria apresentada pela ANTT, observou-se que de fato, segundo demonstrado tecnicamente pela Nota Técnica SEI

3465/2024/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (cópia em SEI 8338143), a proposta de modernização dos procedimentos de concessão do Passe Livre tem o potencial de permitir uma maior celeridade no processo a custo bem menores, tanto para os usuários, como para os dispêndios públicos a cargo da ANTT, decorrente do processo de digitalização. Neste caso, não restou dúvidas quanto à propriedade dos artigos que promovem essa possibilidade, na forma apresentada, ou seja, aqueles que dizem respeito aos comprovantes dos requisitos inerentes a concessão do benefício.¹³ Nesse sentido, da mesma forma como conclui a douta corte, concordou-se que, para a implementação das ações previstas pela ANTT, há de fato a necessidade de se promover as alterações da atual portaria vigente, de forma adequar a norma aos procedimentos propostos, evitando-se conflitos com procedimentos atualmente existentes, como a apresentação de credencial exclusiva em papel moeda, por exemplo, e outros.

52. Entretanto, o órgão traça ponderações quantos aos procedimentos necessários para a atualização normativa. O Ministério foca em dois principais aspectos sobre a regulamentação. O primeiro é a necessidade de manutenção de norma geral equivalente à Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001 (peça 23), visto o caráter transversal do tema:

25. Segundo entendimentos à época da edição dos atos reguladores, para dar início à concessão do benefício era preciso que fosse editada a primeira normatização ministerial e, como a temática possuía reflexo direto nas pastas da Saúde, no que se refere às comprovações das deficiências, de Direitos Humanos, no que tange às questões afetas as políticas e aos direitos das pessoas com deficiência, e ao titular da Pasta dos Transportes, por força da atribuição presidencial imposta pelo art. 2º do Decreto 3.691/2000, responsável pela regulamentação da Lei 8.899/1994, imaginou-se pois a necessidade de edição de ato conjunto de forma a compatibilizar as orientações relativas as políticas públicas de assistência social conduzida pelos demais órgãos.

26. Desta forma, foi editada a Portaria Interministerial 003, de 10/04/2001, assinada pelos Ministros de Estado dos Transportes, da Justiça e da Saúde, cuja texto estabeleceu as diretrizes e os princípios que permitiu a materialização do benefício, fixando-se em seu regramento a forma, os conceitos de deficiência a serem considerados, o modo de solicitação, a conceituação da carência com a definição da faixa de renda, dentre outras regras, como os tipos de transportes incluídos, o número de assentos e as obrigações dadas aos responsáveis pelas empresas de transporte de passageiros e ao órgão regulador.

27. Nas discussões relativas a atualização/substituição da Portaria 1.579/2022, já se tinha consciência da necessidade de atualização da Portaria 3/2001, de forma a evitar conflitos entre as orientações traçadas pela norma e os procedimentos propostos na edição da minuta de portaria operacional de concessão do benefício. Num primeiro momento imaginou-se a simples revogação da Portaria 3, que implicaria da mesma forma, a necessidade de concordância dos demais signatários ou seus sucessores quando fosse o caso, uma vez que, segundo orientação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes, ‘um ato de apenas um Ministério não poderá alterar, derrogar ou revogar portaria necessariamente interministerial, sob pena de violar-se as competências legais estabelecidas por lei para os demais Ministérios’.

28. Nesse diapasão, paralela as discussões de atualização da Portaria 1.579/2022 para ajustes ao novo modelo de concessão, a SNTR iniciou as discussões para uma possível atualização da Portaria Interministerial 3/2001, à luz do novo regramento proposto para o processo de concessão do passe livre.²⁹ Desta forma, foi elaborada uma proposta de nova Portaria Interministerial, que, após as análises e parecer da Consultoria Jurídica junto ao MT, resultou na redação da norma, Minuta de Portaria (9428161) em atualização a Portaria Interministerial 003, de 10/04/2001. Quanto aos trâmites dessa proposta, a mesma foi encaminhada aos demais Ministérios envolvidos, de Portos e Aviação Civil, da Saúde e dos Direitos Humanos e da Cidadania, e ANTT para fins de avaliação e manifestação das Unidades administrativas e jurídicas daquelas pastas.

(...)

30. Nesta ótica, apesar do Tribunal de Contas da União ter recomendável a revogação da Norma, o Ministério dos Transportes e os demais órgãos envolvidos entenderam que é recomendável a manutenção do regramento atualizado com novo sistema de passe livre digital, visto que o conceito da Portaria Interministerial 003, de 10/04/2001 é estabelecer as diretrizes para o acesso ao direito ao passe livre das pessoas deficientes e consideradas carentes, enquanto o conceito da Portaria 1.579/2022 tem como principal objetivo descrever a operacionalização da concessão do passe livre sob delegação da ANTT. Entendemos que as Portarias são complementares, e devem ambas permanecer vigentes e atualizadas para garantir o adequado acesso ao benefício do passe livre para os usuários.

53. O segundo aspecto é o caráter interministerial da Portaria MI 1.579/2022 (peça 24), visto o desmembramento do então Ministério da Infraestrutura. Isso também foi destacado em manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministérios dos Transportes (peça 58):

10. Por óbvio, um ato de apenas um Ministério não poderá alterar, derrogar ou revogar portaria necessariamente interministerial, sob pena de violar-se as competências legais estabelecidas por lei para os demais Ministérios, máxime quando já existe discussão iniciada e inconclusa nesse sentido (proc. 50000.028972/2020-99), como aponta o item 4.15 da Nota Técnica 23/2024/CGTRC/DOUT-SNTR/SNTR (SEI 8473554). Seria possível, no entanto, a edição de portaria pelo Ministério dos Transportes que enderece, no âmbito interno da própria Pasta, aspectos práticos ou hermenêuticos da aplicação da norma interministerial.

11. Quanto à Portaria MInfra 1.579, de 2022 (SEI 8473737), acaba por ser, atualmente, também interministerial, já que houve o desmembramento do Ministério da Infraestrutura em duas outras Pastas, o Ministério dos Transportes e o Ministério dos Portos e Aeroportos, por meio da Lei 14.600, de 2023. Logo, a alteração de portaria do Ministério da Infraestrutura por apenas um dos dois novos Ministérios só poderia referir-se a tema afeto aos modos de transporte inseridos em suas respectivas competências legais. No entanto, considerando que o tema do Programa Passe Livre exige um tratamento geral uniforme para os modos de transporte terrestre e aquaviário, não há na minuta, em regra, dispositivos específicos voltados a um ou outro modo, de forma que não há como alterar apenas o que se refere ao transporte terrestre, nem muito menos revogar integralmente a Portaria MInfra 1.579, de 2022 (SEI 8473737). Neste contexto, seria possível, repita-se, apenas a edição de portaria pelo Ministério dos Transportes que endereçasse, no âmbito interno da própria Pasta, aspectos práticos ou hermenêuticos da aplicação da norma interministerial.

12. O raciocínio acima apontado cria severo óbice jurídico às minutas de portaria até aqui apresentadas nos autos, de modo que não se mostra possível sequer recomendar novas redações, mas apenas que, (i) caso se pretenda manter as respectivas redações atuais, aguarde-se que as minutas sejam analisadas conclusivamente pelos demais Ministérios envolvidos, ou, (ii) se a ideia for criar norma oriunda apenas do Ministério dos Transportes, que seja formulada nova minuta para tratar exclusivamente de questões internas, sem alteração de dispositivos já existentes em Portarias Interministeriais ou editadas pelo antigo Ministério da Infraestrutura sobre o Programa Passe Livre. Em qualquer das alternativas acima, os autos devem retornar para análise conclusiva desta Consultoria Jurídica, após manifestação técnica que considere as respostas dos demais Ministérios provocados ou juntada da nova minuta, conforme o caso.

54. Nesse sentido, o Ministério dos Transportes encaminhou ao Tribunal duas minutas de portaria. A primeira (peça 47) visa substituir a Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001 (peça 23) e seria publicada pelos Ministérios dos Transportes, de Portos e Aeroportos, dos Direitos Humanos e da Cidadania (atual responsável por políticas voltadas a pessoas com deficiência), e da Saúde. Já a segunda (peça 48) visa substituir a Portaria MI 1.579/2022 (peça 24) e seria publicada apenas pelos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos. Por fim, o Ministério informa que as minutas então atualmente em análise pelas partes:

20. Posteriormente, em razão das avaliações técnicas do órgão jurídico deste ministério e avaliações e discussões dos partícipes no âmbito da Casa Civil, houve diversas tratativas acerca

da atualização das referidas portarias, sendo que o último fato representativo com potencial de alteração da portaria foi as recomendações sugeridas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito da TC 014.593/2024-6, o que resultou nas atuais minutas de portarias que foram encaminhadas para manifestação e anuência dos órgãos signatários e envolvidos na discussão: Minuta de Portaria (9428161) em atualização a Portaria Interministerial 003, de 10/04/2001 e Minuta de Portaria (9428580) em atualização à Portaria MI 1.579/2022, em que atualmente, este Ministério aguarda manifestação das partes para prosseguimento do rito processual de avaliação jurídica e técnica, e posterior assinatura dos envolvidos. O quadro abaixo demonstra os principais documentos e o rito processual entre os órgãos envolvidos na discussão da formulação de ambas as portarias.

II.3. Análise dos comentários

55. O Ministério dos Transportes manifestou concordância com a recomendação proposta, reconhecendo os avanços obtidos com a digitalização do serviço e informando estar adotando os procedimentos necessários para a atualização do normativo. Assim, a primeira recomendação do parágrafo 49 está em fase de implementação, visando a atualização da Portaria MI 1.579/2022.

56. No que se refere à revogação da Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001, entende-se que a decisão de manter uma portaria interministerial, que envolve diferentes áreas da Administração, insere-se no âmbito da discricionariedade dos ministérios competentes. Como exposto nas informações adicionais desta instrução (parágrafos 167 a 172), a formulação e execução de políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência possuem um caráter transversal, abrangendo diversas áreas da gestão pública.

57. Portanto, cabe à Administração avaliar a conveniência e a oportunidade de estabelecer a normatização geral do benefício por meio de ato interministerial. No entanto, é essencial que as diretrizes da nova norma, que substituirá a Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001, estejam alinhadas com os avanços trazidos pela digitalização do serviço e com o previsto na futura norma que regulamentará os aspectos operacionais da concessão do benefício (substituta da Portaria MI 1.579/2022).

58. De modo geral, os dispositivos das minutas apresentadas (peças 47 e 48) mostram-se coerentes com o que havia sido anteriormente proposto na minuta fornecida pela ANTT (peça 22). Entre os avanços incorporados, destacam-se a consulta aos bancos de dados governamentais para verificação da elegibilidade dos solicitantes e a digitalização do passe. Mais detalhes sobre o conteúdo das novas minutas são discutidos nos itens III e IV.

59. No entanto, as novas portarias ainda estão em fase de aprovação pelos ministérios envolvidos. Assim, a recomendação será mantida, com a devida revisão de sua redação, de forma a contemplar todos os órgãos competentes no processo.

60. Diante do exposto, propõe-se recomendar aos Ministérios dos Transportes, de Portos e Aeroportos, dos Direitos Humanos e da Cidadania, e da Saúde que, dentro de suas competências, promovam a atualização da regulamentação vigente do Passe Livre Interestadual, assegurando a adequação das normas à digitalização do processo de concessão do benefício promovida pela ANTT, garantindo segurança jurídica ao processo e alinhamento entre as diretrizes gerais do benefício e sua operacionalização.

III. Regulamentação da reserva de assentos

III.1. Situação encontrada

61. O Decreto 3.691/2000 (peça 20), que regulamenta a Lei 8.899/1994 (peça 19), traz o seguinte dispositivo:

Art. 1º As empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros **reservarão dois assentos de cada veículo, destinado a serviço convencional**, para ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 1º da Lei 8.899, de 29 de junho de 1994, observado o que dispõem as Leis nºs 7.853, de 24 de outubro de 1989, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.048,

de 8 de novembro de 2000, e os Decretos nºs 1.744, de 8 de dezembro de 1995, e 3.298, de 20 de dezembro de 1999. (grifo nosso).

62. O texto do Decreto não especificou se a reserva de dois assentos constitui um máximo ou um mínimo de vagas para os beneficiários. Essa questão foi tema de ação civil pública, que teve como desfecho a determinação de que as empresas não podem estabelecer um máximo de assentos para esse público (<https://www.gov.br/transportes/pt-br/servicos/servicos/passe-livre>, acesso em 18 de novembro de 2024).

63. Visando disciplinar a aplicação do Decreto, conforme o art. 2º desse, as regulamentações vigentes trazem dispositivos específicos sobre a reserva de assentos. O tema também é tratado na antiga regulamentação (Portaria MT 261/2012), já revogada pela Portaria MI 1.579/2022 (peça 24).

64. A Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001 (peça 23) estabelece que:

Art. 2º Aos portadores do Passe Livre serão reservados 2 (dois) assentos em cada veículo ou embarcação do serviço convencional de transporte interestadual de passageiros.

(...)

Art. 4º O portador do Passe Livre deverá solicitar o Documento de Autorização de Viagem junto à empresa de serviço de transporte interestadual de passageiros, com antecedência mínima de até 3 (três) horas em relação ao horário de partida.

(...)

§ 2º na hipótese de nenhum beneficiário do Passe Livre demonstrar interesse em viajar, no prazo estipulado no caput deste artigo, as empresas prestadoras dos serviços poderão colocar à venda os bilhetes dos assentos reservados.

65. Já a Portaria MI 1.579/2022 (peça 24) estabelece que:

Art. 6º Para o atendimento dos beneficiários de Passe Livre da pessoa com deficiência, serão reservados nos veículos que operam os serviços regulares de transporte interestadual de passageiros, nas modalidades rodoviária, ferroviária e aquaviária, dois lugares por veículo tipo ‘convencional’, localizados preferencialmente na primeira fila de poltronas, visando facilitar o acesso da pessoa com deficiência.

(...)

Art. 8º As reservas previstas no art. 6º devem ser mantidas até 3 (três) horas antes do horário da partida no ponto inicial da linha.

(...)

Art. 9º As empresas transportadoras são obrigadas a manter nos mapas de venda de passagens a indicação dos dois lugares previamente reservados para uso dos beneficiários de Passe Livre.

(...)

Art. 17. Para a obtenção da ‘Autorização de Viagem de Passe Livre’ junto à empresa transportadora, o interessado ou seu representante, munido da credencial e identidade do beneficiário de Passe Livre, deverá dirigir-se a qualquer um dos postos de venda da empresa, próprios ou terceirizados, até 3 (três) horas antes do início da viagem no ponto inicial da linha.

(...)

Art. 18. Esgotadas as 3 (três) horas para efetuar a reserva de passagem, conforme previsto no art. 8º, e não se apresentando pretendentes para os lugares disponibilizados para o Passe Livre, a transportadora poderá proceder à comercialização dos lugares não utilizados.

Parágrafo único. A possibilidade de comercialização prevista no caput deste artigo não implica na negativa de atendimento ao beneficiário de Passe Livre que tenha se apresentado depois de esgotado o tempo de reserva obrigatória, respeitado o disposto nesta Portaria.

66. Portanto, alguns importantes pontos são observados sobre a reserva de assentos nos normativos:

As duas vagas constituem um mínimo reservado e as empresas não podem vetar a emissão da passagem gratuita caso essas vagas já estejam ocupadas;

A reserva é mantida até três horas antes da viagem, e após esse momento as vagas são liberadas para venda geral; e

Após três horas de antecedência da viagem os beneficiários ainda podem usufruir da gratuidade, mas não há a garantia de disponibilidade de vaga no veículo.

67. Entretanto, na minuta de portaria fornecida pela Agência (peça 22), não há qualquer dispositivo que trate sobre a reserva de assentos. Já a Resolução ANTT 6.033/2023 define que:

Art. 149. Deverão ser disponibilizadas ao longo de toda a viagem em que o serviço convencional é ofertado, sem prejuízo de outras previstas em lei:

(...)

I - 2 (duas) vagas gratuitas para pessoas idosas com renda de até dois salários-mínimos;

II - 2 (duas) vagas gratuitas para pessoas jovens de baixa renda, titular da Identidade Jovem;

III - vagas gratuitas, sem limitação de assentos, para pessoas com deficiência, comprovadamente carentes, titulares da credencial de Passe Livre;

IV - vagas com desconto mínimo de 50% (cinquenta por cento) no preço do serviço para a pessoa idosa com renda de até dois salários-mínimos quando esgotadas as vagas gratuitas; e

V - 2 (duas) vagas com desconto mínimo de 50% (cinquenta por cento) no preço do serviço para pessoas jovens de baixa renda, titulares da Identidade Jovem, quando esgotadas as vagas gratuitas.

(...)

§ 4º A concessão dos benefícios está sujeita à disponibilidade de assentos na viagem, sendo assegurada a reserva dessas vagas até 3 (três) horas de antecedência em relação ao horário de partida do ponto inicial da linha que atende ao trecho da viagem solicitada.

§ 5º Após o prazo estabelecido, caso não tenham sido concedidos os benefícios de que tratam o caput, a autorizatória poderá colocar à venda os assentos reservados, os quais, enquanto não comercializados, continuarão disponíveis aos respectivos beneficiários.

68. Nota-se que a Resolução se preocupou em não limitar o número de beneficiários do Passe Livre em cada viagem, mas, pela redação do normativo, apenas os benefícios para jovens e idosos teriam garantida a reserva de dois lugares até três horas antes da viagem.

69. Considera-se que a ausência de regulamentação específica sobre esse ponto geraria risco para o devido acesso ao benefício pelos passageiros, além de não respeitar o disposto no Decreto 3.691/2000 (peça 20).

70. A regulamentação vigente estabelece que a reserva de dois assentos constitui um mínimo garantido para os beneficiários, e que o direito à gratuidade deve ser assegurado mesmo após o prazo de três horas antes da partida, ainda que sem garantia de disponibilidade de vaga. No entanto, sem a incorporação de tais dispositivos ou equivalente na nova regulamentação, não há garantias claras de que as empresas transportadoras continuem obrigadas a adotar medidas que assegurem o pleno acesso ao benefício.

71. Esse cenário pode acarretar insegurança para os beneficiários, pois, na ausência de diretrizes claras, as empresas transportadoras podem interpretar a falta de especificação como um alívio das obrigações relativas à reserva de assentos. Isso não apenas contraria os princípios de proteção previstos na legislação que fundamenta o benefício, mas também pode dificultar o acesso dos beneficiários ao direito de gratuidade no transporte interestadual, gerando potencial exclusão social e comprometendo a efetividade da política pública estabelecida pela Lei 8.899/1994.

72. Diante do exposto, propõe-se como encaminhamento a recomendação para o Ministério dos Transportes que inclua, em eventual futuro regulamento do benefício, o detalhamento de como ocorre a reserva de assentos prevista no Decreto 3.691/2000, semelhante ao já adotado no normativo ministerial atual.

III.2. Comentários do gestor

73. Na Nota Informativa 8/2025/CGTRC/DOUT-SNTR/SNTR (peça 49, p. 4), o Ministério dos Transportes informa que:

31. Conforme pode observar na Minuta de Portaria (9428580) em atualização à Portaria MI 1.579/2022, foi incluído no regramento as obrigações dos operadores de prever as reservas de assentos, nas condições estabelecidas pelo Decreto 3.691/2000, inclusive ocorrendo avanços e melhorias por parte dos operadores, as normas operativas serão automaticamente atualizadas, de forma mais célere com o cuidado de atender e compatibilizar as prioridades de todos os usuários do transporte interestadual.

III.3. Análise dos comentários

74. Como já discutido no achado anterior, a minuta de portaria para atualização da Portaria MI 1.579/2022 (peça 24) se encontra na peça 48. Ela traz os seguintes dispositivos sobre a reserva de assentos prevista no Decreto 3.691/2000:

CAPÍTULO IV

DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

Art. 9º Para o atendimento dos beneficiários de Passe Livre tratados nesta Portaria, **serão reservados, nos veículos que operam os serviços regulares de transporte interestadual de passageiros, dois lugares por veículo que presta serviço do tipo ‘convencional’**, localizados preferencialmente na primeira fila de poltronas, ou em local de melhor acessibilidade para o usuário, visando facilitar o acesso da pessoa com deficiência.

(...)

Art. 10. As reservas previstas no art. 9 **devem ser mantidas até 3 (três) horas antes do horário da partida** no ponto inicial da linha.

Art. 11. **Esgotadas as 3 (três) horas para efetuar a reserva de passagem**, conforme previsto no art. 10, e não se apresentando pretendentes para os lugares disponibilizados para o Passe Livre, **a transportadora poderá proceder à comercialização dos lugares não utilizados**.

Parágrafo único. A possibilidade de comercialização prevista no caput deste artigo **não implica na negava de atendimento ao beneficiário de Passe Livre que tenha se apresentado depois de esgotado o tempo de reserva obrigatória**, respeitado o disposto nesta Portaria. Art. 12 As disposições do art. 9 não se aplicam aos serviços de transportes rodoviários interestaduais semiurbanos, sendo obrigatória, neste caso, a identificação dos assentos reservados preferencialmente para as pessoas com deficiência, com o Símbolo Internacional de Acesso, conforme disposto na Lei 7.405, de 12 de novembro de 1985.

Art. 13 no embarque em veículos em trânsito, não se aplica a reserva antecipada de lugares, devendo a transportadora providenciar o atendimento do Passe Livre nos mesmos moldes do passageiro pagante, respeitada a disponibilidade de lugares prevista nesta Portaria. (grifos nossos).

75. Além disso, a minuta de portaria para atualização da Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001 (peça 23) também aborda a reserva de assentos ao estabelecer que ‘aos beneficiários do Passe Livre serão reservadas no mínimo, 2 vagas gratuitas em cada veículo ou embarcação do serviço convencional de transporte interestadual de passageiros’ (art. 2º, peça 47).

76. A redação sobre o tema na minuta da peça 48 é semelhante à presente na atual Portaria MI 1.579/2022, como mostrado no parágrafo 65. Portanto, o atendimento à recomendação proposta

está em andamento. Considerando que as minutas encaminhadas ainda estão em processo de aprovação junto aos ministérios responsáveis, a recomendação será mantida nas propostas de encaminhamento.

77. Por fim, considerando a manifestação do Ministério dos Transportes sobre a necessidade de aprovação da nova portaria também pelo Ministério de Portos e Aeroportos (item II.2), a proposta de encaminhamento será estendida a esse órgão.

78. Diante do exposto, propõe-se como encaminhamento a recomendação para o Ministério dos Transportes e para o Ministério de Portos e Aeroportos que incluam, em eventual futuro regulamento do Passe Livre Interestadual, o detalhamento de como ocorre a reserva de assentos prevista no Decreto 3.691/2000, semelhante ao já adotado no normativo ministerial atual.

IV. Critérios de elegibilidade para acesso ao benefício

IV.1. Situação encontrada

79. No novo processo trazido pelo Passe Livre Digital, existem duas formas de atestação da condição de pessoa com deficiência pelo solicitante: ser beneficiário do BPC (código B87) ou estar inscrito no Cadastro Inclusão.

80. Esse cadastro é gerido pelo MDHC e foi criado com base no art. 92 da Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - LBI ou Estatuto da Pessoa com Deficiência). Segundo informações do portal do Ministério (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/cadastro-inclusao-da-pessoas-com-deficiencia>, acesso em 8 de dezembro de 2024):

Cadastro Inclusão é o registro público eletrônico que vai armazenar informações de pessoas com deficiência, assim caracterizadas pela Avaliação Biopsicossocial, bem como de barreiras que impedem a realização de seus direitos (cadastro referência). Também se refere à integração de bases de dados de políticas públicas relacionadas aos direitos da pessoa com deficiência, informações de censos nacionais e de demais pesquisas realizadas no País (base de dados analítica).

O Cadastro Inclusão tem a finalidade de contribuir no planejamento e desenvolvimento de políticas públicas para a pessoa com deficiência, promover o acesso dessas pessoas aos seus direitos e constituir fonte de dados para estudos e pesquisas. Nesse momento, ele encontra-se em construção e sua implementação foi dividida em duas fases.

O Cadastro Inclusão como ‘base de dados analítica’ (LBI, art. 92, caput e § 2º, segunda parte) está encaminhado por meio de parcerias firmadas com Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), para o compartilhamento de dados, e com a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), para o desenvolvimento de sistema de análise de dados e painel de indicadores.

O Cadastro Inclusão como ‘cadastro referência’ das políticas públicas da pessoa com deficiência (LBI, art. 92, caput, §§ 1º e 2º, primeira parte) **tem implementação prevista para depois da definição do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência.**

Atualmente, o número de público apto ao Cadastro Inclusão, foi ampliado de 2,8 milhões para 3,5 milhões **ou aproximadamente 20% da população com deficiência do país.**

O acréscimo se deve porque agora foram incluídos, além daqueles que já recebem o BPC ou a Aposentadoria da Pessoa com Deficiência, também aquelas pessoas que tiveram a deficiência reconhecida, mas que tiveram o benefício do INSS negado por motivos administrativos. (grifos nossos).

81. Logo, o Cadastro Inclusão hoje contém apenas 20% da população com deficiência do país. Além disso, o cadastro já contém os beneficiários do BPC, que seria a outra forma de verificação pelo sistema da condição de pessoa com deficiência. Portanto, o acesso ao benefício estaria limitado, desconsiderando-se o critério da renda, a um quinto dos potenciais beneficiários.

82. O BPC para pessoas com deficiência é devido a cidadão com renda familiar per capita igual ou

menor que um quarto do salário mínimo (<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>, acesso em 10 de dezembro de 2024). Logo, considerando as informações do MDHC sobre o Cadastro Inclusão e o critério de renda familiar per capita menor que um salário mínimo (inciso II do art. 2º da Portaria MI 1.579/2022 - peça 24), uma pessoa com deficiência que possui renda entre um quarto e um salário mínimo, que não possui Aposentadoria da Pessoa com Deficiência e que não teve sua deficiência atestada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) em alguma solicitação de benefício, não teria como solicitar o Passe Livre Interestadual.

83. Ainda, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) de 2022, realizada pela Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=37280>, acesso em 10 de dezembro de 2024), cerca de 85% das pessoas com deficiência com renda familiar per capita de até um salário mínimo possuem renda familiar per capita acima de um quarto do salário mínimo (peça 31).

84. Portanto, fica evidente que a utilização pela Agência de apenas o Cadastro Inclusão e o BPC como formas de reconhecimento da pessoa com deficiência acaba por restringir o acesso de parte significativa do público-alvo da política pública. Ademais, considerando o processo anterior utilizado pela Agência, parte dos beneficiários que já possuíam o Passe Livre não conseguiriam mais ter acesso ao benefício, visto que não conseguiriam renovar o documento após o vencimento do anterior (o documento físico continuou válido até o seu vencimento após a implantação do Passe Livre Digital).

85. A consolidação da base estaria então condicionada à definição do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência. A avaliação biopsicossocial da deficiência é um método abrangente que considera múltiplos fatores para determinar o impacto de uma deficiência na vida de uma pessoa. Essa abordagem vai além de uma análise puramente médica ou funcional, integrando aspectos biológicos, psicológicos e sociais para entender como a condição afeta o indivíduo em diferentes contextos.

86. No âmbito do TCU, a avaliação foi tema de determinação no Acórdão 1.435/2020-TCU-Plenário (Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer):

9.1. determinar ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, implante os instrumentos para avaliação de deficiência determinados no art. 2º, § 2º, da Lei 13.146/2015, possíveis de serem usados em outras políticas para pessoas com deficiência, conforme disposição do art. 16, § 8º, do Decreto 6.214/2007, levando em consideração os dois modelos já desenvolvidos (IFBr-M e Probad) e as melhorias no processo propostas no presente trabalho;

87. As determinações desse acórdão estão sendo monitoradas no âmbito do TC 044.292/2020-1. Segundo o Acórdão 1.859/2024-TCU-Plenário (Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), a determinação 9.1 encontra-se em cumprimento pelo MDHC. Além disso, também foi dada ciência ao Ministério quanto a irregularidade de não implantação do modelo único de avaliação:

9.2. considerar em cumprimento a determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão 1.435/2020-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, de que a não implantação do instrumento para avaliação de deficiência contraria o disposto no art. 2º, § 2º, da Lei 13.146/2015, bem como representa o não atendimento à determinação contida no subitem 9.1 do Acórdão 1.435/2020-TCU-Plenário;

88. O modelo único também foi tema de grupo de trabalho no âmbito do MDHC, instituído pelo Decreto 11.487/2023 (peça 70). O relatório final desse grupo de trabalho e seus apêndices podem ser encontrados na página do Ministério (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa->

[com-deficiencia/publicacoes/relatorio-final-gt-avaliacao-biopsicossocial-de-2024](#), acesso em 29 de janeiro de 2025).

89. O relatório traz um breve histórico (peça 33, p. 19-20) da construção de um instrumento de avaliação da deficiência no Brasil e mostra que o tema é objeto de discussão pelo Poder Executivo desde pelo menos setembro de 2007, quando o primeiro grupo de trabalho foi criado. Nesse contexto, foi criado o Instrumento de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBr-M). O instrumento constitui em metodologia de avaliação que possui como resultado uma pontuação final, permitindo a classificação da deficiência em leve, moderada ou grave (peça 33, p. 23). Entretanto, o relatório destaca que a aplicação do IFBr-M ainda não foi regulamentada e institucionalizada.

90. Nesse sentido, em suas recomendações, o grupo de trabalho deu destaque para a necessidade de criação de nova regulamentação sobre o tema (minuta no Apêndice IV), além da revisão de atos normativos (atos listados no apêndice V). Sobre a revisão, o relatório traz os seguintes números (peça 33, p. 43-44):

Dos 134 atos analisados, 91 não necessitam de alterações ou revogações. No entanto, 40 atos foram identificados como necessitando de alteração ou revogação, enquanto 3 requerem verificação adicional.

Especificamente, a análise revelou que dos **50 decretos** verificados, **14 necessitam de alterações ou revogações** e **36 não** precisam de mudanças. Entre as **80 leis** revisadas, **25 precisam de alterações ou revogações** e **3 requerem verificação complementar**. A análise também incluiu a Constituição Federal, um Decreto Legislativo, um Despacho Presidencial e uma Lei Complementar, dos quais apenas a Lei Complementar necessita de alteração. (os destaques constam do texto original).

91. Além disso, o relatório enfatiza a necessidade de articulação das diversas áreas governamentais para implantação e execução da política (peça 33, p. 49):

Dentre as ações necessárias para a efetivação das proposições do instrumento, destaca-se a necessidade da realização de estudos de impacto que considerem os diferentes cenários propostos, as atribuições dos diversos órgãos, os aspectos orçamentários e de pessoal e os impactos sobre as políticas voltadas para a pessoa com deficiência nas diferentes áreas governamentais.

Diante dos resultados de tais estudos, o processo de construção de modelos de implementação e a adaptação das proposições deve contar com a participação de um rol abrangente de áreas temáticas, destacando-se a necessidade de pactuação nos níveis estratégicos, táticos e operacionais do conjunto de órgãos envolvidos, garantindo assim que a adoção da avaliação biopsicossocial da deficiência se constitua como ferramenta de aprimoramento das políticas e programas acessados pelas pessoas com deficiência em todo país.

92. As informações trazidas mostram a demora para resolução da questão, assim como a necessidade de significativa articulação governamental futura para que política seja definitivamente regulamentada e implantada. Além disso, a não implantação de um modelo unificado de avaliação impacta diretamente na consolidação do Cadastro Inclusão, que tem entre os seus objetivos servir de referência para diferentes políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência nas diversas áreas de atuação governamental, devido ao caráter transversal do tema.

93. Nesse contexto, a Casa Civil da Presidência da República, conforme o art. 3º da Lei 14.600/2023, possui entre as suas competências:

I - coordenação e na integração das ações governamentais;

(...)

III - avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal;

IV - coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e de políticas públicas;

(...)

XI - análise prévia e preparação dos atos a serem submetidos ao Presidente da República;

94. Portanto, considera-se fundamental a atuação da Casa Civil para que o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência seja efetivamente implantado, o que permitiria a evolução do Cadastro Inclusão e sua utilização como referência não só pelo Passe Livre Interestadual, mas também para outras políticas públicas.

95. Entretanto, a questão da restrição de acesso ao Passe Livre pelo uso do Cadastro Inclusão necessita de ação mais célere que o processo para implantação do Modelo Único. A limitação existente no cadastro foi destacada pela própria ANTT na Nota Técnica 11.068/2024/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (peça 10, p. 6-7):

6.1. Após toda evolução alcançada por esta Agência no processo de trabalho que, conforme explicitado, foi recebido com uma operacionalização disfuncional, frágil e com um enorme passivo, surgiram vários questionamentos dos demais órgãos afetos à política pública em questão, relacionados ao universo de usuários que ainda não estão incluídos no Cadastro Inclusão, o qual ainda não estaria pronto e, que acabaria por excluir a participação de cidadãos na política pública, bem como a dificuldade de comprovação de renda de uma determinada faixa financeira que também ficaria excluída do processo.

6.2. Nesse sentido, vale registrar que, conforme informações repassadas pelo Ministério do Desenvolvimento Humano e Cidadania - MDHC e constantes do site do citado ministério (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/cadastro-inclusao-da-pessoas-com-deficiencia>), o Cadastro Inclusão é um registro eletrônico público responsável por armazenar informações de pessoas com deficiência que tiveram essa condição reconhecida por avaliação biopsicossocial.

6.3. Atualmente, o Cadastro Inclusão é composto por 3,5 milhões de pessoas, cerca de um quinto da população com deficiência do país. Nele estão inclusos os dados de todas as pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada ou a Aposentadoria da Pessoa com Deficiência. Além desse grupo, também estão inclusas aquelas pessoas que tiveram a deficiência reconhecida, mas, por motivos administrativo, tiveram o benefício do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS negado. Os dados são integrados automaticamente para formar o cadastro, de modo que a API que retorna as informações do Cadastro Inclusão pertence ao MDHC, mas é alimentada com dados do INSS.

6.4. Todavia, conforme alegações do MDHC, parte significativa da população com deficiência não está inscrita no Cadastro Inclusão, o que implicaria na exclusão de uma parcela considerável de indivíduos com deficiência ao se utilizar apenas essa base de dados para fins de concessão do benefício do Passe Livre.

6.5 Diante disso, foram realizadas várias reuniões com participação dos Ministérios envolvidos, da ANTT e da Presidência, conforme detalhamento a seguir.

7. REUNIÕES REALIZADAS NO PALÁCIO DO PLANALTO

7.1 Tendo em vista diversos questionamentos apresentados pelo MDHC, foram realizadas inúmeras reuniões no Palácio do Planalto, nas datas de 13/08, 19/08, 22/08, 02/09, 23/09, 24/10, 01/11/2024, com integrantes da ANTT (em todas as reuniões realizadas), do Ministério dos Transportes - MT, Ministério do Desenvolvimento Humano e Cidadania - MDHC, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI, Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e Casa Civil, buscando-se alternativas para inclusão dos requerentes que não estão inscritos no CadÚnico e Cadastro Inclusão. No entanto, observou-se que algumas reuniões não tiveram quórum mínimo, onde esta Autarquia compareceu mas outros entes envolvidos tiveram outras prioridades, fazendo com que saíssemos da reunião com o mesmo status anterior.

7.2. Nesse sentido, foram apresentadas algumas alternativas, sendo cogitado o retorno do procedimento de análise manual dos processos, por meio do envio de laudo/relatórios médicos, o que resultaria na necessidade de modificação do atual Sistema do Passe Livre Digital para uma entrada de informações, mas sem que tenhamos orçamento e um sistema que sustente essa forma de operação.

7.3. Também foi apresentada a opção de operacionalização da análise desses atestados/relatórios médicos pelo MDHC, ministério responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, sendo tal hipótese descartada pelo próprio ministério, que alegou não possuir mão de obra, condições técnicas ou orçamento para operacionalizar as análises do Passe Livre.

7.4. Outra alternativa proposta para os casos dos requerentes que não estejam incluídos no Cadastro Inclusão, foi a possibilidade de o sistema apresentar a alternativa de preenchimento de um relatório médico como forma para comprovação da deficiência, por meio do acesso a área médica, hoje preenchida no caso das pessoas com deficiência que possuem acompanhantes. Com relação a negativa do CadÚnico, para o caso do requerente que não está inscrito no citado cadastro, foi proposta a inclusão de um ‘checkbox’ que a pessoa declararia ter renda conforme normativo vigente. Ou seja, resgataria a ideia de autodeclaração sem validações nos bancos de dados do governo (autodeclaração de renda). (grifos nossos)

96. A Agência apresentou como possível solução a adaptação do sistema para que permitisse o preenchimento de um relatório médico como forma de comprovação da deficiência, sistemática hoje já aplicada para os casos das pessoas com deficiência que necessitam de acompanhantes. Dado que a área médica já está implantada no sistema, essa alternativa se mostra viável para mitigar o problema observado, desde que sejam garantidos eventuais recursos orçamentários adicionais necessários para sua implantação. Considera-se então que essa solução, apesar de andar em caminho contrário à completa digitalização do serviço, é adequada como medida temporária até a consolidação do Cadastro Inclusão pelo MDHC.

97. Ademais, é importante mencionar que o próprio CadÚnico possui, em seu formulário principal de cadastramento (Caderno Verde, peça 32, p. 8), campo para a indicação da existência de pessoas com deficiência na família, o que poderia representar fonte adicional de informação para as verificações do sistema. Entretanto, essa informação é apenas auto declaratória, não sendo exigida a apresentação de laudos ou documentos comprobatórios.

98. Além disso, ainda sobre o CadÚnico, na Nota Técnica 11.068/2024 (peça 10, p. 6-7) é aventada pela ANTT no parágrafo 7.4 a ‘inclusão de um *checkbox* que a pessoa declararia ter renda conforme normativo vigente’, resgatando a autodeclaração de renda sem validações nos bancos de dados governamentais.

99. O CadÚnico é instituído na Lei 8.472/1993:

Art. 6º-F Fica instituído o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei 14.601, de 2023)

(...)

§ 2º A inscrição no CadÚnico **poderá ser obrigatória para acesso a programas sociais do governo federal**, na forma estabelecida em regulamento. (Redação dada pela Lei 14.601, de 2023) (grifo nosso).

100. Conforme o Decreto 11.016/2022, que regulamenta o Cadastro:

Art. 4º São objetivos do CadÚnico:

I - reunir, armazenar e processar os registros administrativos dos indivíduos e das famílias de baixa renda;

II - servir como base de dados para o acesso a programas sociais do Governo federal; e

III - ser utilizado como repositório de dados para a realização de estudos sobre seu público, com vistas à análise de alternativas de políticas públicas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social. (grifo nosso)

101. Fica evidente que a criação do CadÚnico tem como principal objetivo a centralização e uniformização do cadastro de pessoas de baixa renda para acesso a programas sociais. Além disso, sua utilização pode ser obrigatória. Isso já acontece em diversos programas federais importantes, como o Bolsa Família, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Minha Casa Minha Vida, além das gratuidades no transporte interestadual para idosos e jovens de baixa renda, como mostrado na contextualização desta instrução.

102. Logo, a exigência de inscrição no CadÚnico para acesso ao Passe Livre Interestadual não constitui uma regra descabida. Ela confere maior confiabilidade ao processo de seleção dos beneficiários, pois permite a verificação objetiva da condição socioeconômica dos requerentes, com base em dados registrados previamente de forma uniformizada. Diferentemente da simples autodeclaração, o CadÚnico oferece uma base de dados consolidada e amplamente utilizada por programas sociais em todo o país.

103. Em que pese eventuais divergências e possíveis aprimoramentos que existam no Cadastro (como mostrado no Acórdão 2.342/2023-TCU-Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar), ele constitui a principal e a melhor fonte de informação do Governo Federal para a implantação de políticas voltadas para pessoas de baixa renda. Logo, é coerente que a ANTT, autarquia com expertise em transporte rodoviário e ferroviário e não em assistência social, utilize-o como referência para fornecimento de um benefício social sob sua gestão.

104. Assim, a adoção do CadÚnico como requisito para acesso ao Passe Livre Interestadual não apenas está em conformidade com os dispositivos legais, como também se mostra uma medida estratégica para a boa gestão de políticas públicas, promovendo a transparência, a eficiência e a equidade na distribuição dos benefícios.

105. Diante do exposto, recomenda-se à ANTT e ao Ministério dos Transportes que:

Como medida provisória até a consolidação do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Cadastro Inclusão), atualizem o sistema do Passe Livre Digital para permitir o cadastro de relatório médico do solicitante para comprovação da situação de pessoa com deficiência, similar ao já adotado para a atestação da necessidade de acompanhante; e

Mantenham a consulta ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) como referência para a verificação da condição de pessoa carente (baixa renda), em conformidade com a legislação e com a prática adotada em diversos programas sociais do governo federal.

106. Além disso, considerando a necessidade de regulamentar a avaliação unificada da deficiência, recomenda-se à Casa Civil que articule, em conjunto com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e demais órgãos competentes, a efetiva regulamentação e implementação do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência.

IV.2. Comentários do gestor

107. Na Nota Informativa 8/2025/CGTRC/DOUT-SNTR/SNTR (peça 49, p. 4), o Ministério dos Transportes informa que, 'levando em conta que a operacionalização da concessão do passe está delegada à ANTT', foi solicitado à Agência que se manifestasse sobre este tema.

108. A Agência informa em despacho (peça 64) que:

2. Com relação ao que compete à ANTT, inicialmente, cabe esclarecer que desde após a implantação do sistema, esta Agência passou a receber diversos relatos de usuários que enfrentam dificuldades para se inscrever no Cadastro-Inclusão, já que a base de dados em questão ainda não foi concluída, e; que o Passe Livre utiliza, exclusivamente, o referido

cadastro para comprovação da deficiência.

3. Diante disso, por meio da intermediação da Casa Civil, foi estabelecido um grupo de trabalho composto pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), pelo Ministério dos Transportes (MT), pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que já vinha buscando soluções aos entraves aqui apresentados, para com isso, garantir maior efetividade na concessão da gratuidade e, conseqüentemente, na ampliação do acesso à política pública.

4. Assim, foi construído o entendimento, no qual esta Agência já vem trabalhando, no sentido de adequar o sistema, estendendo a utilização da funcionalidade destinada ao médico, por meio da utilização do seu Gov.br e do seu CRM, hoje empregada somente para atestar a necessidade de acompanhante, para que possa atestar a condição de pessoa com deficiência para aqueles que ainda não possuem Cadastro-Inclusão. Assim considera-se que a recomendação contida no item (b1) já está em andamento com previsão de disponibilização no início de abril.

5. Com relação ao item (b2) elencado, a ANTT coaduna com a sugestão aqui exarada, porém no grupo acima mencionado, foram levantados alguns questionamentos a respeito da possibilidade de utilização de autodeclaração de renda, onde o cidadão se responsabilizaria perante os artigos da Lei.

6. No entanto, verifica-se que o Governo Federal tem caminhado em sentido contrário a autodeclaração, conforme evidenciado recentemente, nas rigorosas triagens em programas como o BPC, que resultaram na identificação e correção de inconsistências. Assim, constata-se a importância de sistemas que vão além da simples autodeclaração, garantindo a justiça e o direcionamento adequado de recursos.

7. É relevante destacar ainda que, conforme divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS (vide links abaixo listados), a partir de março de 2025, entrará em operação o novo Cadastro Único, que contará com uma nova plataforma e informações mais atualizadas e qualificadas, que simplificam o cadastro das famílias, tanto para a população como para os operadores do sistema.

<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/novo-cadastro-unico-mais-moderno-e-eficiente-entra-em-vigor-em-marco-de-2025>

<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/02/cadastro-unico-vai-contar-com-novo-portal-para-gestores-a-partir-de-marco>

8. A nova plataforma permitirá a interligação online de diferentes bases de dados do Governo Federal e a automatização de processos, agilizando a inserção de informações e a atualização dos dados das famílias. Com a modernização, coordenada pelo MDS em parceria com a Dataprev, as informações serão buscadas e incluídas de forma automática e online, garantindo maior precisão, segurança e confiabilidade.

9. Ressalte-se que atualmente, mais de 40 programas sociais utilizam a base de dados do Cadastro Único, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Cisternas, o Acredita no Primeiro Passo, o Pé-de-Meia, o Minha Casa, Minha Vida, entre outros.

10. Essa ampla utilização evidencia que o CadÚnico constitui uma base de dados robusta e confiável, integrando informações de diferentes programas governamentais e permitindo uma avaliação precisa da situação socioeconômica dos cidadãos. Além disso, seu uso contribui para a transparência e segurança na concessão dos auxílios, assegurando que os recursos sejam efetivamente direcionados à população em situação de vulnerabilidade, reforçando a confiabilidade e a efetividade do sistema.

11. Desse modo, a utilização de ‘autodeclaração de renda’, ainda que provisória, contraria as

diretrizes atualmente implementadas pelo Governo Federal no âmbito da Lei de Governo Digital (Lei 14.129/2021) e vai de encontro às iniciativas voltadas para o fortalecimento da segurança dos dados, o combate a fraudes, a maior integração entre bases governamentais, bem como a agilidade e otimização dos processos de atualização cadastral e atendimento ao cidadão.

12. Cabe alertar que embora tenham sido protocolados diversos questionamentos a respeito da utilização do Cadastro-Inclusão, esta Agência não tem recebido qualquer questionamento a respeito da utilização do CadÚnico, motivo pelo qual não observa qualquer inadequação no uso da API em questão.

109. Por fim, no que diz respeito à proposta de recomendação direcionada à Casa Civil, foram enviadas a Nota Informativa SAG 1/2025/SOCIAL/SAG/CC/PR (peça 66) e a Nota SAJ 59/2025/SAIP/SAJ/CC/PR (peça 67). Ambas trazem argumentos no sentido de que a Casa Civil não constitui centro de governo e não seria sua competência intermediar a relação entre diferentes ministérios.

110. Nesse sentido, a primeira nota, elaborada pela Secretaria Especial de Análise Governamental, coloca que (peça 66):

12. Esse cenário ilustra que a opção do governo federal para a ‘governança’ é mais aderente ao modelo funcional, situação em que ela é desconcentrada entre os Ministérios, dialogando também com o princípio da desconcentração da administração pública. O modelo funcional é oposto ao institucional, situação em que o Chefe do Poder Executivo definiria uma competência de supracoordenação para órgão específico formalmente instrumentalizado para a tarefa. Além de outras vantagens, a abordagem funcional parece mais adequada para atender às condições da governabilidade.

13. Nesse sentido, não há na estrutura administrativa do Poder Executivo unidade definida como centro de governo, de maneira que as decisões são tomadas a depender da forma como cada política, ou cada objeto foi organizado para ser processado. As formas de processar as políticas estão inscritas nos regulamentos que instituem os Ministérios, Conselhos, Sistemas, Colegiados, Fóruns, etc.

14. Portanto, a coordenação exercida pela Casa Civil se dá no contexto de: i) coexistência com demais tipos de coordenação em razão das políticas, sistemas e objetos; ii) ausência de hierarquia entre os órgãos; e iii) inexistência de vinculação do centro de governo a um Órgão. Conforme exposto, eventuais impasses entre órgãos de coordenação possuem diversos arranjos para seu processamento e encaminhamento como decisão de governo, dependendo de cada caso.

(...)

23. Dessa forma, depreende-se que as normas não deixam dúvidas quanto às competências para conduzir a elaboração da proposta de Avaliação Biopsicossocial na esfera do Poder Executivo, que estão concentradas tanto no MDHC quanto no GT criado por meio do Decreto 11.487/2023.

24. No âmbito das competências da SAG, a Casa Civil será instada a se manifestar no momento em que o MDHC entender, a partir dos subsídios produzidos no GT, que será necessário ato do Presidente da República para regulamentar o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Nesse momento, caberia à SAG, após provocação do MDHC, analisar a proposição quanto ao mérito e à conveniência e oportunidade. 25. Como conclusão, a título de comentário sobre o Relatório Preliminar (6432222) enviado pelo TCU à Casa Civil, sugere-se excluir a Casa Civil da recomendação prevista no item c) da Proposta de Encaminhamento, substituindo o órgão pelo MDHC e, eventualmente, incluindo o Grupo de Trabalho sobre a Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência.

111. Já a segunda nota, elaborada pela Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, coloca que (peça 67):

10. Como informado na Nota SAG 1/2025/SOCIAL/SAG/CC/PR, o parágrafo único do art. 1º do Decreto 11.329, de 1º de janeiro de 2023, esclarece que a coordenação e apreciação de ações

governamentais realizada na Casa Civil da Presidência da República não se confunde com a atuação em matérias de competência de outros órgãos e também não contempla a intermediação na relação entre órgãos e entidades da administração pública e órgãos de controle. Naturalmente, o dispositivo não afasta a Casa Civil do relacionamento com órgãos de controle, ele apenas disciplina que não compete à Casa Civil se manifestar em assuntos que competem, precipuamente, a outras Pastas. O dispositivo reforça o princípio da desconcentração na administração pública, nos seguintes termos:

Art. 1º À Casa Civil da Presidência da República compete assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: [...] Parágrafo único. As competências da Casa Civil de assessoramento do Presidente da República na coordenação, na integração, na articulação, no monitoramento e na avaliação da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal serão realizadas mediante demanda do Presidente da República e **não implicam dever da Casa Civil de:**

I - **atuação em matérias da competência precípua de outros órgãos** e entidades públicas federais; ou

II - **intermediação na relação entre órgãos** e entidades da administração pública federal e **os órgãos de controle.** (grifos constam no original)

IV.3. Análise dos comentários

112. Sobre a recomendação de atualização do sistema para permitir o cadastro de relatório médico do solicitante, semelhante ao já aplicado para a comprovação da necessidade de acompanhante, a ANTT se manifestou a favor da proposta e informou que essa já está em implantação.

113. Além disso, a minuta de portaria na peça 48 prevê como critérios de elegibilidade para acesso ao benefício:

Art. 2º Para comprovar os requisitos legais e fazer jus ao benefício, o requerente deverá:

I - estar inscrito no Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência (Benefício de Prestação Continuada - BPC espécie B87); ou

II - Estar inscrito no Registro de Referência da Pessoa com Deficiência de que trata a Resolução CCGD/MGI Nº 21, de 24 de setembro de 2024.

§ 1º na hipótese do inciso II, o requerente deverá estar cadastrado no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

§ 2º Os médicos constantes dos serviços do Conselho Federal de Medicina - CFM, terão acesso ao sistema do Passe Livre por meio do seu login na plataforma GOV.BR, que verificará sua autenticidade, para comprovação da necessidade de acompanhante.

(...)

Art. 31 Excepcionalmente, até que se cumpra o prazo estabelecido pela Resolução CCGD/MGI 21, de 24 de setembro de 2024, ou legislação que a vier substituir, será disponibilizado por meio da plataforma Passe Livre uma funcionalidade que permita:

I - A comprovação da hipossuficiência, pelos usuários que não atendam ao requisito disposto no parágrafo §1º do Art 2º desta Portaria;

II - A comprovação da condição de pessoa com deficiência, por meio atesto inserido no sistema do Passe Livre, operacionalizado pelo acesso dos médicos constantes dos serviços do Conselho Federal de Medicina - CFM, utilizando seu login na plataforma GOV.BR, que verificará sua autenticidade.

114. A Resolução CCGD/MGI 21/2024 (peça 69) dispõe sobre os Registros de Referência para órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esses registros são conjuntos de dados de fontes diversas na Administração Pública que tem como objetivo 'auxiliar a formulação, a implementação, a avaliação, o monitoramento e a gestão de políticas

públicas’.

115. A Resolução institui os seguintes registros (peça 69, p. 2):

Art. 4º Ficam instituídos como Registros de Referência os seguintes conjuntos de dados, com seus respectivos gestores, fontes de dados e prazo para adequação, na forma dos Anexos I a XI desta Resolução:

I - Cadastro Base do Cidadão (CEP);

II - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);

III - Cadastro Base de Endereços (CEP);

IV - Municípios;

V - Países;

VI - Unidades Federativas;

VII - Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal (SIORG);

VIII - Servidores Públicos (SIAPE Consultas);

IX - Portal de Serviços Públicos;

X - **Pessoa com Deficiência**; e

XI - Situação Militar. (grifo nosso)

116. Esses dados são padronizados e são fornecidos para as entidades governamentais por meio do Conecta Gov.br, programa do MGI que promove a troca de informações entre sistemas de diferentes entidades e busca promover a interoperabilidade dentro da administração.

117. Com relação ao prazo mencionado, a Resolução estabelece que:

Art. 7º Compete aos demais órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, **na condição de recebedores de dados dos Registros de Referência**:

(...)

II - adequar serviços e sistemas para utilização dos mecanismos de compartilhamento de dados, responsabilizando-se pelos custos de adaptação, e dispensando, no que couber, solicitação presencial e apresentação de documentos cujos dados já se encontram disponíveis por meio da interoperabilidade;

(...)

Parágrafo único. A providência prevista no inciso II do caput deverá ser adotada no prazo estabelecido no respectivo Anexo da Resolução. (grifo nosso).

118. O Anexo X traz as informações sobre o registro da Pessoa com Deficiência (peça 69, p. 10), como mostrado na Figura 4.

Figura 4 - Anexo X da Resolução CCGD/MGI 21/2024

1	CEDENTE DOS DADOS
1.1	Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
2	ATRIBUTOS DE REFERÊNCIA
2.1	Número de inscrição no CPF
2.2	Nome completo
2.3	Possui deficiência - retorna verdadeiro true se o CPF for encontrado em uma das bases pesquisadas e falso false se a pesquisa não encontrar um registro
3	FONTE
3.1	Base de dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC), base de dados da aposentadoria da Pessoa com Deficiência, e base de dados da Avaliação Biopsicossocial
4	PRAZO PARA ADEQUAÇÃO DOS SISTEMAS RECEBEDORES
4.1	31 de dezembro de 2025

Fonte: Resolução CCGD/MGI 21/2024 (peça 69).

119. Observa-se que as fontes de dados do Registro são a mesmas fontes do Cadastro Inclusão. Ou seja, o Registro é um espelho das informações contidas no Cadastro e apresentará as mesmas fragilidades já apontadas anteriormente.

120. A minuta de portaria (peça 48) estabelece a comprovação da deficiência por meio de relatório médico no sistema como uma medida provisória, conforme proposto nesta instrução. O prazo definido na minuta está alinhado ao estipulado na Resolução CCGD/MGI 21/2024 (peça 69), que fixa o prazo para o Registro da Pessoa com Deficiência até 31 de dezembro de 2025. Assim, a nova norma prevê que, a partir dessa data, o Registro de Referência, que possui as mesmas informações do Cadastro Inclusão, estaria consolidado, permitindo que a verificação da condição de pessoa com deficiência ocorresse exclusivamente de forma automatizada, por meio de consulta ao Registro.

121. Entretanto, o prazo da Resolução diz respeito apenas à adequação dos órgãos que irão utilizar essas informações aos padrões estabelecidos na norma, como observado no art. 7º e na Figura 4 ('sistemas recebedores'). Portanto, o prazo não é uma imposição ao MDHC, responsável por esse Registro, para que sane as deficiências apontadas no Cadastro Inclusão e não há garantia que no prazo previsto na minuta o Registro irá representar adequadamente a situação da população com deficiência. Como já mencionado nesta instrução, o próprio MDHC aponta a falta de definição do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial como um gargalo para a consolidação do banco de dados.

122. Nesse sentido, convém adicionalmente recomendar ao Ministério dos Transportes e ao Ministérios de Portos e Aeroportos que, na futura norma, estabeleçam prazo para a implantação da verificação automática de condição de pessoa com deficiência que esteja relacionado ao saneamento das deficiências apontadas no Registro de Referência (ou Cadastro Inclusão), de forma a permitir o devido acesso do público-alvo do Passe Livre Interestadual.

123. Além disso, considerando que a minuta de portaria ainda está em processo de aprovação e a nova funcionalidade do sistema ainda não está implantada, mantém-se a primeira recomendação proposta no parágrafo 105.

124. Com relação à segunda recomendação do mesmo parágrafo (utilização do CadÚnico como referência para análise do critério de renda), a ANTT manifestou concordância com a recomendação proposta. Ainda, as minutas de portaria enviadas (peças 47 e 48) utilizam o cadastro no CadÚnico como critério para solicitação do benefício.

125. Entretanto, o extrato da segunda minuta (peça 48) transcrito no parágrafo 104 mostra que haveria um regime de transição até a implantação da exigência de cadastro no CadÚnico. A minuta dispõe de forma genérica sobre funcionalidade que permita a comprovação da hipossuficiência até o prazo estabelecido pela Resolução CCGD/MGI 21/2024 (peça 69), já discutido anteriormente. Entretanto, a Resolução não trata de qualquer Registro de Referência de renda.

126. Nesse contexto, a ANTT manifestou novamente preocupação sobre o retorno da

autodeclaração, visto que essa possibilidade foi aventada em grupo de trabalho composto por vários ministérios, como já mostrado anteriormente nesta instrução.

127. Primeiramente é importante destacar que as duas condições estabelecidas na Lei 8.899/1994 (peça 19), pessoa ‘portadora de deficiência’ e comprovadamente carente, são distintas, visto que cada uma possui critérios de elegibilidade próprios. Logo, as atuais limitações do Cadastro Inclusão (ou Registro de Referência da Pessoa com Deficiência), que exigem um período de transição para digitalização plena dos pedidos, não afetam a utilização do CadÚnico como ‘registro de referência’ para a renda.

128. Como já exposto nesta instrução, o CadÚnico foi criado por lei para ser um cadastro de referência para a caracterização socioeconômica de famílias de baixa renda, além de ‘servir como base de dados para o acesso a programas sociais do Governo Federal’ (Decreto 11.016/2022). Nesse sentido, a ANTT traz em sua manifestação diversas justificativas para o uso do CadÚnico no sistema, como transcrito no parágrafo 108. Destaca-se que o retorno à autodeclaração, como afirmado pela Agência, vai em caminho totalmente contrário ao das diretrizes da Lei de Governo Digital e facilita significativamente o potencial para ocorrência de fraudes.

129. Nessa perspectiva, argumentar que a utilização imediata do cadastro não é adequada para o Passe Livre Interestadual é inconsistente, uma vez que ele já é amplamente empregado em políticas sociais de grande impacto e alto investimento de recursos públicos, como o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida.

130. Além disso, a própria Agência constatou que as reclamações dos beneficiários após a implantação do Passe Livre Digital foram direcionadas à exigência de cadastro no Cadastro Inclusão, e não à relacionada ao CadÚnico. Ademais, a validade dos passes emitidos no modelo antigo se manteve até o vencimento desses, permitindo que os então beneficiários tenham tempo para se adequarem à nova exigência.

131. Portanto, diante do exposto, propõe-se a manutenção da consulta ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) como referência para a verificação da condição de pessoa carente (baixa renda) no atual sistema e nos normativos futuros, sem a adoção de um período de transição que possibilite o uso da autodeclaração de renda, garantindo alinhamento com a legislação vigente e com a prática consolidada em outros programas sociais do governo federal.

132. Por fim, com relação à recomendação direcionada à Casa Civil, o argumento do órgão de que não é obrigatória sua intermediação e coordenação entre outras entidades de fato está aderente ao disposto no Decreto 11.329/2023, que dispõe sobre sua estrutura regimental. Entretanto, como já mostrado no extrato da Lei 14.600/2023 no parágrafo 93, ela pode atuar dessa forma. Por esse motivo o encaminhamento proposto nesta instrução é uma recomendação, e não uma determinação, conforme o previsto na Resolução-TCU 315/2020.

133. Essa possível atuação pode ser observada na própria manifestação do Ministério dos Transportes sobre a evolução das discussões sobre a regulamentação do Passe Livre Interestadual. Depreende-se do exposto na Nota Técnica 8/2025/CGTRC/DOUT-SNTR/SNTR (peça 49, p. 3) que a Casa Civil exerceu importante papel no processo de elaboração das minutas de portaria encaminhadas ao Tribunal:

19. Considerando a complexidade do assunto, e a grande quantidade de Ministérios envolvidos no Tema, em momento oportuno, a questão foi elevada para discussão num fórum mais representativo, **sob a Coordenação da Casa Civil da Presidência da República com participação dos órgãos diretos ou indiretamente envolvidos**, como o Ministério dos Transportes, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania etc. Após reuniões sucessivas, chegou-se à apresentação de uma minuta mais ajustada, com vistas a operacionalizar a concessão do passe livre, na forma mais atualizada em termos tecnológicos, observando os interesses e as condições dos usuários beneficiários, preocupando-se ainda em estabelecer prazos para transição entre os procedimentos além de considerar as condições de acesso para solicitação do benefício.

20. Posteriormente, **em razão das avaliações técnicas do órgão jurídico deste ministério e avaliações e discussões dos partícipes no âmbito da Casa Civil, houve diversas tratativas acerca da atualização das referidas portarias**, sendo que o último fato representativo com potencial de alteração da portaria foi as recomendações sugeridas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito da TC 014.593/2024-6, o que resultou nas atuais minutas de portarias que foram encaminhadas para manifestação e anuência dos órgãos signatários e envolvidos na discussão: Minuta de Portaria (9428161) em atualização a Portaria Interministerial 003, de 10/04/2001 e Minuta de Portaria (9428580) em atualização à Portaria MI 1.579/2022, em que atualmente, este Ministério aguarda manifestação das partes para prosseguimento do rito processual de avaliação jurídica e técnica, e posterior assinatura dos envolvidos. O quadro abaixo demonstra os principais documentos e o rito processual entre os órgãos envolvidos na discussão da formulação de ambas as portarias. (grifos nossos).

134. A Casa Civil afirma ainda que faz parte do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto 11.487/2023 (peça 70) e que o grupo possui coordenação do MDHC. Logo, a recomendação deveria ser direcionada a esse Ministério, visto ser ele o responsável pelas políticas direcionadas às pessoas com deficiência. Entretanto, como já exposto, o Grupo de Trabalho já entregou o seu Relatório Final (peça 33), que prevê a necessidade não só de revisão de normas de diferentes entes, mas também de decretos e leis.

135. Portanto, é importante novamente reforçar o papel que a Casa Civil pode exercer na coordenação para efetiva regulamentação e implantação do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência. Diante do exposto, considera-se pela manutenção da proposta de recomendação do parágrafo 106.

V. Potencial integração com o Atesta CFM

V.1. Situação encontrada

136. O Conselho Federal de Medicina (CFM) lançou recentemente o Atesta CFM, uma plataforma digital destinada à emissão e validação de atestados médicos em todo o território nacional. Regulamentada pela Resolução CFM 2.382/2024 (peça 30), a plataforma visa combater fraudes na emissão desses documentos, oferecendo serviços gratuitos de validação e chancela.

137. A implementação do Atesta CFM está ocorrendo em duas fases: a partir de 5 de novembro de 2024, a utilização é facultativa, permitindo que médicos, pacientes e empregadores se familiarizem com o sistema. A partir de 5 de março de 2025, o uso da plataforma será obrigatório para a emissão de todos os atestados médicos no país.

138. Conforme informações do Conselho (<https://portal.cfm.org.br/noticias/cfm-lanca-plataforma-online-para-combater-a-emissao-de-atestados-medicos-falso-no-brasil>, acesso em 8 de dezembro de 2024), a plataforma oferece diversas funcionalidades, incluindo a emissão digital de atestados com assinatura eletrônica do médico, envio automático do documento ao paciente e, mediante autorização, ao empregador. Além disso, permite a verificação da autenticidade dos atestados por meio de QR Code, assegurando a integridade e a rastreabilidade dos documentos emitidos. Além disso, a Resolução prevê a integração de outros sistemas ao Atesta CFM, tanto para a emissão de atestados quanto para a verificação da autenticidade desses.

139. Nota-se, nesse contexto, uma oportunidade de melhoria para o Passe Livre Digital. Considerando que todos os médicos serão obrigados a emitir atestados exclusivamente pelo Atesta CFM ou por sistemas integrados a esse, a integração entre o sistema da Agência e o sistema do Conselho permitiria a verificação automática dos documentos, tanto para atestados relacionados à pessoa com deficiência quanto para aqueles que atestem a necessidade de um acompanhante.

140. Adicionalmente, destaca-se que o Atesta CFM, uma vez consolidado, fará parte do fluxo diário de trabalho dos médicos, em contraste com o Passe Livre Digital, que possui uso mais restrito, limitado ao contexto específico de pacientes carentes com deficiência. Assim, o domínio do sistema do CFM pelos médicos tende a ser significativamente maior, reduzindo possíveis barreiras de acesso ao benefício por resistência ao uso do sistema da Agência. Tal integração

poderia não apenas simplificar os processos de concessão do benefício, mas também aumentar a eficiência e a adesão dos profissionais envolvidos.

141. Entretanto, é importante destacar que a Resolução CFM 2.382/2024 (peça 30) encontra-se com seus efeitos suspensos devido à decisão liminar (processo 1087770-91.2024.4.01.3400) da 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal (TRF1). A discussão judicial gira em torno da necessidade de lei para a implementação de tal medida e de potencial atentado à ordem econômica pela criação de monopólio de sistema de emissão de atestados.

142. Nesta instrução não será analisado o mérito da questão, visto a Resolução não ser objeto desta fiscalização. Entretanto, em um cenário em que o sistema é mantido e implantado, mantém-se a oportunidade para evolução do Passe Livre Digital.

143. Diante do exposto, recomenda-se à ANTT e ao Ministério dos Transportes que acompanhem a situação do Atesta CFM e, mediante a possível implantação e consolidação desse, tomem as medidas necessárias para a integração do Passe Livre Digital com o sistema de atestados médicos do Conselho Federal de Medicina (CFM).

V.2. Comentários do gestor

144. Na Nota Informativa 8/2025/CGTRC/DOUT-SNTR/SNTR (peça 49, p. 4), o Ministério dos Transportes informa que, ‘levando em conta que a operacionalização da concessão do passe está delegada à ANTT’, foi solicitado à Agência que se manifestasse sobre este tema.

145. A Agência informou em despacho (peça 64, p. 3) que:

13. No que se refere ao item (b3) a respeito da utilização do Atesta CFM, informa-se que não temos conhecimento do funcionamento desse programa. No entanto, destaca-se que já utilizamos da API do Conselho Federal de Medicina, integrada ao nosso sistema, de modo a propiciar o atesto da necessidade de acompanhamento das pessoas com deficiência, e futuramente da condição de pessoa com deficiência, verificando sua autenticidade por meio do uso do número de CRM do médico que acessa o sistema, o que confere confiabilidade ao processo. Porém, a ANTT compromete-se a buscar mais informações a respeito do programa referenciado, afim de verificar a possibilidade de aprimoramento no sistema atualmente utilizado.

V.3. Análise dos comentários

146. A Agência manifestou concordância com a recomendação proposta no parágrafo 143, razão pela qual ela será mantida. No entanto, considerando que a implementação do Atesta CFM ainda é incipiente e que há questionamentos judiciais que geram incertezas sobre seu modelo operacional final, a redação da proposta de encaminhamento foi revisada. O objetivo é incorporar a necessidade de avaliação, por parte da Agência, dos aspectos técnicos e operacionais do novo sistema do Conselho.

147. Diante do exposto, recomenda-se à ANTT e ao Ministério dos Transportes que acompanhem a evolução do Atesta CFM e, caso sua implementação e consolidação se concretizem, avaliem a viabilidade de integração com o sistema de atestados médicos do Conselho Federal de Medicina (CFM), adotando as medidas necessárias para viabilizar essa integração.

VI. Aviso de cancelamento do passe

VI.1. Situação encontrada

148. Em resposta à diligência, a Agência trouxe a seguinte explicação (peça 27, p. 3):

23. Adicionalmente, é importante ressaltar as vantagens da credencial digital. No modelo antigo, mesmo após a aprovação do benefício, a credencial física, com validade de 5 (cinco) anos, precisava ser enviada via postal para o endereço informado no requerimento. Esse processo causava atrasos na utilização do benefício, uma vez que o beneficiário apenas poderia usufruir da gratuidade após receber a credencial física, além das devoluções e gastos decorrentes do envio.

24. Com o serviço Passe Livre Digital, uma vez que os requisitos para concessão do benefício sejam atendidos, a credencial é automaticamente emitida em nome do usuário, que pode imprimi-la ou baixa-la digitalmente, viabilizando o acesso imediato à política pública. Ademais, esse modelo elimina a necessidade de renovação periódica, pois o benefício permanecerá válido, **desde que os requisitos para sua concessão continuem ativos nas respectivas APIs.** (grifo nosso).

149. Em análise da documentação fornecida e do próprio portal do Passe Livre Digital, não foi encontrada nenhuma menção a eventuais alertas ao beneficiário sobre o cancelamento do benefício devido ao não atendimento aos requisitos nos bancos de dados consultados.

150. A ausência de um alerta sobre o cancelamento do benefício pode resultar em situações em que o cidadão é surpreendido ao tentar emitir uma passagem. Esse tipo de situação é prejudicial, sobretudo considerando que o cancelamento pode ocorrer devido a problemas cadastrais ou inconsistências burocráticas nos bancos de dados consultados, muitas vezes alheios à atuação direta do beneficiário.

151. Ademais, é importante considerar que o beneficiário que se enquadra nos critérios para a concessão do Passe Livre tem direito ao benefício, e seu cancelamento sem aviso e sem a oportunidade de regularizar possíveis inconsistências em seu cadastro resulta em uma barreira ao acesso. Inconsistências em sistemas como, por exemplo, o CadÚnico, que é utilizado como referência para outras políticas públicas, podem ser corrigidas pelo cidadão se ele for informado sobre o problema e o motivo específico do cancelamento do Passe Livre.

152. Assim, a implementação de um mecanismo que informe o beneficiário sobre o cancelamento do benefício, com a devida especificação do motivo, oferece uma dupla vantagem: permite que o cidadão, em caso de problemas cadastrais nos bancos consultados, regularize sua situação em tempo hábil, garantindo o acesso contínuo ao Passe Livre, e evita a perda de acesso a eventuais outras políticas públicas que utilizam os mesmos bancos de dados como referência.

153. Por fim, considerando o contexto apresentado na resposta da Agência sobre as vantagens do sistema digital, um aviso ao beneficiário é uma extensão natural das melhorias promovidas pelo Passe Livre Digital. Ele contribuiria para assegurar que os objetivos principais da política pública - a garantia de mobilidade para pessoas em situação de vulnerabilidade - sejam efetivamente alcançados, mitigando eventuais impactos negativos decorrentes de problemas cadastrais.

154. Diante do exposto, recomenda-se à ANTT e ao Ministério dos Transportes que implantem no sistema do Passe Livre Digital alerta ao beneficiário quando seu benefício for cancelado, contendo o detalhamento do motivo do cancelamento.

VI.2. Comentários do gestor

155. Na Nota Informativa 8/2025/CGTRC/DOUT-SNTR/SNTR (peça 49, p. 4-5), o Ministério dos Transportes informa que, 'levando em conta que a operacionalização da concessão do passe está delegada à ANTT', foi solicitado à Agência que se manifestasse sobre este tema.

156. A Agência informou em despacho (peça 64, p. 3) que:

14. Sobre o último item (b4), importa informar que não há no sistema atualmente utilizado qualquer ferramenta que informe do cancelamento do benefício do Passe Livre, quando isso ocorre, nem tão pouco, do motivo. Assim, cientifica-se que esta Agência já provocou a reunião com a área responsável pelo desenvolvimento do sistema, no sentido de promover a evolução aqui solicitada.

VI.3. Análise dos comentários

157. A Agência manifestou concordância com a recomendação proposta no parágrafo 154 e informou que já está tomando providências para o seu atendimento. Portanto, a recomendação será mantida na proposta de encaminhamento.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

158. Este Acompanhamento foi inicialmente concebido para avaliar aspectos de eficiência,

eficácia, efetividade e economicidade do processo de concessão do Passe Livre Interestadual pela ANTT. Nesse contexto, foi elaborada a matriz de planejamento da peça 3. Entretanto, pouco após a autorização para a realização da fiscalização (peça 7), a Agência implementou o Passe Livre Digital. Em resposta à diligência, a Agência apresentou uma comparação entre os recursos empregados e os resultados alcançados pelos dois sistemas (peça 27, p. 2-3), conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 - Comparação mensal entre sistemas

Descrição	Antes	Depois
Mão-de-obra	45 pessoas	3 pessoas
Custo	R\$ 250.208,14 ⁽³⁾	R\$ 17.806,98 ⁽¹⁾
Deferimentos por mês	13.000	29.395 ⁽²⁾
Tempo médio de análise	60 a 90 dias	Imediata

⁽¹⁾ Considerando 2 colaboradores terceirizados

⁽²⁾ Período de referência para extração dos dados: 8 de julho a 8 de agosto de 2024

⁽³⁾ Valor mensal calculado a partir do valor anual fornecido

Fonte: Adaptação das tabelas da peça 27 (p. 2-3).

159. Informações mais detalhadas sobre a ineficiência do antigo processo são apresentadas no item 4 da peça 10 (p. 2). Os dados fornecidos pela ANTT indicam uma expressiva redução de custos e de tempo para a avaliação, além de um aumento significativo no número de benefícios deferidos mensalmente. Esses resultados são condizentes com a transição de um processo manual para um sistema digitalizado, que permitiu a concessão do benefício de forma automática.

160. Assim, considerando a constatação de que o sistema evoluiu no sentido de promover maior eficiência e economicidade, os achados descritos nesta instrução concentram-se, em sua maioria, em aspectos não operacionais, como a regulamentação do benefício e os critérios de elegibilidade aplicados.

161. Além disso, apesar dos achados e das oportunidades de melhoria destacadas, é importante registrar elogio à iniciativa da Agência de digitalizar o processo de concessão do benefício. A digitalização de serviços públicos, fundamentada pela Lei 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), tende a promover maior eficiência administrativa, aprimorar o atendimento ao cidadão e reduzir custos. Essa transformação moderniza os processos, centraliza dados em plataformas e bancos de dados integrados como o CadÚnico, amplia a transparência e facilita o controle social.

162. Nesse sentido, a atualização aproximou o passe livre para pessoas de baixa renda com deficiência dos processos já existentes para a concessão de gratuidades a jovens e idosos, conforme descrito na contextualização desta instrução (item I).

163. Ademais, a ANTT trouxe para este processo a Nota Técnica 11.068/2024 (peça 10, p. 8), na qual questiona a delegação de competência para concessão e administração do Passe Livre Interestadual feita na Portaria MI 1.579/2022 (peça 24) e no Decreto 3.691/2000 (peça 20):

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

9.1. Dito isso, alerta-se para alguns conceitos importantes a se considerar na resolução da questão, conforme citado a seguir:

a) Definição de Políticas Públicas: Políticas públicas são ações e programas desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos previstos na Constituição Federal e em outras leis. Elas geralmente envolvem questões de interesse social e político amplo e, são administradas por órgãos governamentais diretamente ligados a políticas sociais.

b) Papel das Agências Reguladoras: As Agências Reguladoras, como a ANTT, foram criadas primariamente para regular e fiscalizar setores específicos, sem qualquer vínculo com a implementação de políticas públicas.

9.2. Dessa forma, a atuação da ANTT na operacionalização do benefício do Passe Livre deveria se

limitar à fiscalização da concessão do benefício pelas operadoras de serviços de transporte rodoviário de passageiros, não se estendendo à definição dos critérios para acesso ao benefício concedido pela política pública, nem tão pouco o enquadramento e cadastramento do público beneficiário.

9.3. Ao observarmos políticas públicas semelhantes, como a ID Jovem e o Passe Livre para Idosos, que são administradas pela Secretaria Nacional da Juventude e pela Secretaria do Desenvolvimento Social e Família, respectivamente, nota-se uma coerência entre a gestão do benefício e a pasta responsável. Isso contrasta com o modelo de gestão do Passe Livre Interestadual, que, ao ser administrado pela ANTT, não se integra de maneira tão eficiente com outras iniciativas de políticas públicas mais amplas.

9.4. Entende-se assim, que a ANTT deve concentrar-se em aspectos técnicos e econômicos do setor de transportes, como tarifas, qualidade do serviço, segurança. A Agência não é detentora do conhecimento necessário em assistência social e políticas de inclusão, áreas que não são seu foco de atuação, podendo inclusive, gerar dúvidas a respeito de um potencial conflito de interesse, sendo ela responsável pela implementação de uma política pública em um setor que ela regula e tem a responsabilidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro.

10. CONCLUSÃO

10.1. Ante a impossibilidade operacional, orçamentária, entraves na tentativa frustrada de solucionar o problema que se relaciona com andamento de outras políticas sociais e, perante a ausência de conhecimento aprofundado em questões de política pública, verifica-se que esta Agência não tem mais como dar continuidade ao programa em questão, propondo a delegação da competência a um órgão especializado no assunto, a vista do que se constata nas demais políticas públicas.

164. A ANTT apresenta dois principais argumentos para justificar a proposta de transferência de competência para a concessão do benefício Passe Livre:

Como agência reguladora, seu papel é exclusivamente o de regular e fiscalizar setores específicos, não incluindo a implementação de políticas públicas; e

Assistência social e políticas de inclusão não se enquadram no escopo da ANTT, cuja atuação se concentra nos aspectos técnicos e econômicos do setor de transportes.

165. Conforme exposto pela ANTT e já destacado neste relatório, outros benefícios semelhantes no setor são geridos por secretarias específicas, alinhadas ao público-alvo de cada política. Nesse contexto, a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD), vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e responsável pelo Cadastro Inclusão, seria a entidade mais adequada para gerir o Passe Livre.

166. Apesar da fundamentação apresentada pela ANTT, é relevante considerar dois aspectos importantes. O primeiro é que essa discussão ocorre em momento em que a política pública já está em execução e com competência estabelecida há mais de vinte anos (Decreto 3.691/2000). Logo, a transferência dessa atribuição para o MDHC traria custos com a transferência das ferramentas e do conhecimento referentes à implantação da política pública. Tais aspectos devem ser considerados nessa tomada de decisão.

167. O segundo ponto refere-se ao caráter transversal inerente à promoção dos direitos das pessoas com deficiência. Como destacado na página da SNDPD/MDHC (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia>, acesso em 21 de janeiro de 2025), a gestão transversal é um dos pilares dessa política, significando que ‘a promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência e de suas famílias são uma agenda transversal, que perpassa todas as áreas da vida e, portanto, envolve a inclusão nas normativas e demais políticas públicas de toda a administração pública’.

168. Essa perspectiva é corroborada pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto Legislativo 186/2008) e pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015), visto

que ambos apontam múltiplas áreas nas quais os direitos dessa população devem ser garantidos, como saúde, educação, trabalho e transporte.

169. Assim, a execução de políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência não deve ser responsabilidade exclusiva de órgãos especializados, mas também de todas as entidades cujas políticas impactem diretamente essa população. Isso inclui também órgãos de controle interno e externo, conforme determinado pelo art. 93 do Estatuto, que estabelece que, em inspeções e auditorias, deve-se observar o cumprimento da legislação relativa às pessoas com deficiência e às normas de acessibilidade vigentes.

170. O Decreto 11.341/2023, que estrutura o MDHC e define as competências da SNDPD, traz diversas atribuições relacionadas à coordenação de políticas voltadas às pessoas com deficiência, o que constitui competência mais ampla que a simples execução dessas. Nesse sentido, a Secretaria possui em sua estrutura a Diretoria de Relações Institucionais (art. 26-A), que entre suas missões estão o acompanhamento da ‘implementação do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência’ e o acompanhamento e orientação da ‘execução de planos, programas e projetos da Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência’.

171. Diante disso, considera-se que a gestão do benefício pelo órgão gestor de transportes (Ministério dos Transportes) é compatível com a transversalidade institucional necessária para a promoção dos direitos das pessoas com deficiência. Não obstante, a delegação de competências a um órgão temático específico, como ocorre nos benefícios destinados a jovens e idosos, também seria viável.

172. Assim, a definição do órgão responsável pela gestão do Passe Livre é, em essência, uma decisão política, refletindo a visão da Administração Pública sobre sua organização interna. Portanto, entende-se que não cabe a este Tribunal determinar ou recomendar a transferência dessa competência para outro ministério. Ressalta-se que, mesmo que ocorra a mudança de competência, as propostas de encaminhamento desta instrução permanecem válidas, desde que o atual sistema do Passe Livre Digital seja mantido.

173. Por fim, o art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020 prevê o dever de indicação pela unidade técnica da necessidade ou não do monitoramento de recomendações. Propõe-se então seu monitoramento, com exceção da proposta voltada à Casa Civil no item IV e do encaminhamento do item V.

174. O Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência já é tema de monitoramento no âmbito do TC 044.292/2020-1. Portanto, considera-se desnecessário o monitoramento da recomendação de articulação de sua implantação pela Casa Civil.

175. Já em relação à segunda exceção, o Atesta CFM foi objeto de questionamento judicial e sua implantação definitiva foge da atuação da ANTT. Logo, eventual monitoramento da recomendação proposta poderia se alongar demasiadamente, sem que haja garantias de efetividade, uma vez que a integração com o novo sistema depende de sua implementação, que foge do controle da Agência. Nesse contexto, por uma questão de economia processual e racionalidade administrativa, entende-se não ser oportuno instituir o monitoramento dessa recomendação específica.

CONCLUSÃO

176. Cuidam os autos de acompanhamento, realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, esculpidas no art. 71 da Constituição Federal - CF, do processo de concessão do Passe Livre Interestadual para pessoas com deficiência e carentes pelo Ministério dos Transportes (MT) e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), conforme previsto na Lei 8.899/1944. Esta instrução teve por objetivo apresentar os achados identificados, bem como propor encaminhamentos que contribuam para o aprimoramento do processo de concessão do benefício.

177. No **item II**, foi verificado que a operacionalização do Passe Livre Digital foi implantada em desacordo com a Portaria MI 1.579/2022 (peça 24), especialmente nos critérios de concessão e no

processo de solicitação, gerando irregularidades no cumprimento do normativo vigente. Além disso, a Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001 (peça 23), que trata do mesmo benefício, permanece formalmente vigente, gerando conflitos regulatórios.

178. Considerando as vantagens operacionais do novo sistema digitalizado, propõe-se recomendar aos Ministérios competentes que promovam a atualização da regulamentação vigente do Passe Livre Interestadual, assegurando a adequação das normas à digitalização do processo de concessão do benefício promovida pela ANTT.

179. Destacou-se no **item III** que a regulamentação vigente garante aos beneficiários do Passe Livre a reserva de dois assentos como mínimo obrigatório em veículos de transporte interestadual convencional. Verificou-se a ausência de dispositivos sobre o tema em minuta de portaria fornecida pela ANTT. Entretanto, eles estão presentes em nova minuta de portaria fornecida pelo Ministério dos Transportes. Considerando que a nova portaria se encontra ainda em discussão, recomenda-se ao Ministério dos Transportes e ao Ministério de Portos e Aeroportos que, em eventual futura regulamentação, inclua diretrizes claras sobre a reserva de assentos, em alinhamento com o Decreto 3.691/2000, para assegurar o pleno acesso ao direito e a efetividade da política pública prevista na Lei 8.899/1994.

180. No **item IV**, mostrou-se que o uso apenas do Cadastro Inclusão e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como critérios de comprovação da condição de pessoa com deficiência no Passe Livre Digital limita o acesso ao benefício, excluindo uma parcela significativa dos potenciais beneficiários. A ANTT reconheceu o problema e propôs, como solução provisória, a adaptação do sistema para aceitar relatórios médicos como comprovação de deficiência, prática já utilizada para acompanhantes. Além disso, a exigência do CadÚnico para verificar a condição de baixa renda é coerente, pois garante maior confiabilidade e uniformidade ao processo de seleção.

181. Recomenda-se então à ANTT, ao Ministério dos Transportes e ao Ministério de Portos e Aeroportos que adaptem temporariamente o sistema para incluir relatórios médicos, semelhante à sistemática já adotada para os acompanhantes, enquanto o Cadastro Inclusão não é consolidado e que mantenham o CadÚnico como referência para a verificação da condição de baixa renda. Ademais, recomenda-se aos dois Ministérios que estabeleçam na futura norma prazo para a implantação da verificação automática de condição de pessoa com deficiência que esteja relacionado ao saneamento das deficiências apontadas no Registro de Referência (ou Cadastro Inclusão).

182. Além disso, considerando a necessidade de regulamentar a avaliação unificada da deficiência, recomenda-se à Casa Civil que articule, em conjunto com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e demais órgãos competentes, a efetiva regulamentação e implementação do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência.

183. Já no **item V** foi destacado que a criação do Atesta CFM, plataforma digital do Conselho Federal de Medicina (CFM) para emissão e validação de atestados médicos com assinatura eletrônica e verificação por QR Code, apresenta uma oportunidade de integração com o Passe Livre Digital. Essa integração permitiria a verificação automática de atestados médicos relacionados à condição de deficiência e à necessidade de acompanhantes, simplificando processos e aumentando a eficiência do sistema.

184. Apesar da suspensão temporária dos efeitos da Resolução CFM 2.382/2024 (peça 30) por decisão judicial, recomenda-se que a ANTT e o Ministério dos Transportes acompanhem o desdobramento do caso e, caso a plataforma seja definitivamente implantada, adotem medidas para integrar o sistema do Passe Livre Digital ao Atesta CFM.

185. No **item VI**, mostrou-se que o sistema atual não informa o beneficiário sobre o cancelamento do benefício, o que pode causar surpresas e dificuldades, especialmente em casos de problemas cadastrais ou inconsistências em bancos de dados, muitas vezes fora do controle do usuário. A ausência de alertas prejudica o acesso contínuo ao benefício e a oportunidade de regularização pelo cidadão. Recomenda-se à ANTT e ao Ministério dos Transportes que implementem um mecanismo

no Passe Livre Digital para alertar os beneficiários sobre cancelamentos, especificando os motivos, a fim de assegurar que eles possam corrigir eventuais inconsistências e manter o acesso à política pública.

186. Por fim, recomenda-se a realização de monitoramento das recomendações aqui propostas, com exceção da proposta voltada à Casa Civil no item IV e do encaminhamento do item V.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

187. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) recomendar aos Ministérios dos Transportes, de Portos e Aeroportos, dos Direitos Humanos e da Cidadania, e da Saúde, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que dentro de suas competências, promovam a atualização da regulamentação vigente do Passe Livre Interestadual, assegurando a adequação das normas à digitalização do processo de concessão do benefício promovida pela ANTT, garantindo segurança jurídica ao processo e alinhamento entre as diretrizes gerais do benefício e sua operacionalização **(II)**;

b) recomendar ao Ministério dos Transportes e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

b.1) incluam, em eventual futuro regulamento do Passe Livre Interestadual, o detalhamento de como ocorre a reserva de assentos prevista no Decreto 3.691/2000, semelhante ao já adotado no normativo ministerial atual **(III)**;

b.2) estabeleçam na futura norma prazo para a implantação da verificação automática de condição de pessoa com deficiência que esteja relacionado ao saneamento das deficiências apontadas no Registro de Referência (ou Cadastro Inclusão), de forma a permitir o devido acesso do público-alvo do Passe Livre Interestadual **(IV)**;

c) recomendar à ANTT, ao Ministério dos Transportes e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

c.1) como medida provisória até a consolidação do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Cadastro Inclusão), atualizem o sistema do Passe Livre Digital para permitir o cadastro de relatório médico do solicitante para comprovação da situação de pessoa com deficiência, similar ao já adotado para a atestação da necessidade de acompanhante **(IV)**;

c.2) mantenham a consulta ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) como referência para a verificação da condição de pessoa carente (baixa renda) no atual sistema e nos normativos futuros, sem a adoção de um período de transição que possibilite o uso da autodeclaração de renda, garantindo alinhamento com a legislação vigente e com a prática consolidada em outros programas sociais do governo federal **(IV)**;

d) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

d.1) acompanhem a evolução do Atesta CFM e, caso sua implementação e consolidação se concretizem, avaliem a viabilidade de integração com o sistema de atestados médicos do Conselho Federal de Medicina (CFM), adotando as medidas necessárias para viabilizar essa integração **(V)**;

d.2) implantem no sistema do Passe Livre Digital alerta ao beneficiário quando seu benefício for cancelado, contendo o detalhamento do motivo do cancelamento **(VI)**;

e) recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que articule junto ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), e aos outros órgãos competentes, a efetiva regulamentação e implantação do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência **(IV)**;



- f) levantar o sigilo que recai sobre a versão preliminar desta instrução encaminhada para comentários do gestor (peça 34), nos termos da Resolução-TCU 249/2012, art. 4º, § 2º;
- g) Nos termos do art. 8º e do art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações propostas, com exceção dos itens d.1) e e);
- h) arquivar este processo com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU e realizar o monitoramento específico das recomendações em processo apartado;
- i) encaminhar cópia deste relatório de acompanhamento, bem como da decisão que vier a ser proferida:
 - i.1) à Agência Nacional de Transportes Terrestres;
 - i.2) ao Ministério dos Transportes;
 - i.3) ao Ministério de Portos e Aeroportos;
 - i.4) ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania;
 - i.5) ao Ministério da Saúde; e
 - i.6) à Casa Civil da Presidência da República.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento realizado para avaliar o processo de concessão do Passe Livre Interestadual, benefício voltado para pessoas com deficiência e comprovadamente carentes, conforme previsto na Lei 8.899/1994. A concessão do benefício é de competência do Ministério dos Transportes (MT), enquanto a execução operacional está a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em razão de delegação formalizada na Portaria MI 1.579/2022, normativo expedido pelo então Ministério da Infraestrutura.

2. O Passe Livre Interestadual é um benefício que garante a gratuidade no transporte coletivo interestadual nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário para pessoas com deficiência física, mental, auditiva ou visual, conforme critérios de renda definidos em norma (renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo). O direito também se estende ao acompanhante, quando houver laudo médico que comprove a necessidade.
3. Em abril de 2024, a ANTT apresentou à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) o sistema Passe Livre Digital, que foi desenvolvido com o objetivo de modernizar o processo de concessão do benefício. A nova aplicação passou a utilizar bases de dados oficiais para verificar, automaticamente, os requisitos exigidos para a concessão da gratuidade no transporte interestadual, até então realizado de maneira manual, com pedidos autodeclaratórios e emissão física de credenciais.
4. No modelo analógico, vale explicar, os beneficiários precisavam enviar fisicamente a documentação exigida, como atestado médico e declaração de renda familiar, para comprovar sua elegibilidade. A análise dos documentos era feita manualmente pela ANTT, sem validação automatizada, o que demandava maior tempo e recursos humanos. Após a aprovação, a agência reguladora imprimia a credencial em papel moeda e enviava por correio ao beneficiário, com validade de cinco anos.

5. Conforme frisado pela ANTT, esse modelo apresentava gargalos operacionais, como atrasos na emissão e entrega das credenciais, além de maior suscetibilidade a fraudes devido à ausência de mecanismos tecnológicos de verificação dos critérios legais.
6. Diante da relevância e do impacto social da política pública em questão, a AudRodoviaAviação propôs o presente acompanhamento ao Ministro Vital do Rêgo, relator à época. Poucos dias após a unidade especializada enviar a matriz ao então relator e de receber a aprovação para prosseguir com a fiscalização, a ANTT lançou ao público, em 8 de julho de 2024, o Passe Livre Digital.
7. Feitas essas considerações iniciais, passo a destacar alguns pontos do relatório que fundamentam este voto, acolhendo, em essência, as análises e conclusões apresentadas pela AudRodoviaAviação.
8. Conforme informações analisadas pela unidade especializada, os resultados operacionais do novo modelo digital implantado recentemente são expressivos: redução do custo mensal com o serviço de R\$ 250 mil para R\$ 17 mil; queda na demanda por mão de obra de 45 para apenas 3 pessoas; e aumento do número médio de benefícios deferidos por mês, de 13 mil para quase 30 mil, com análise praticamente imediata.
9. Esses resultados traduzem ganhos exponenciais de eficiência administrativa, mas não podem ser avaliados de forma isolada, pois a mesma velocidade que desburocratizou a tramitação também revelou um dilema entre eficiência e equidade no acesso.
10. A iniciativa digital, vale reforçar, atende aos objetivos da Lei do Governo Digital e aproxima o processo de concessão do Passe Livre do que já ocorre com os demais públicos beneficiários de outras gratuidades no transporte, como jovens de baixa renda e idosos.
11. Entretanto, a implantação do Passe Livre Digital ocorreu sem que houvesse atualização da regulamentação vigente, o que gerou incongruências com os requisitos atualmente exigidos pela Portaria MI 1.579/2022. Ademais, a antiga Portaria Interministerial MT/MJ/MS 3/2001, que trata do mesmo tema, ainda está formalmente vigente, criando sobreposição normativa. A lacuna regulatória gerou um cenário de fragilidade jurídica que precisa ser superado para assegurar segurança normativa à política pública. Há, portanto, evidente necessidade de revisão e consolidação das normas que regulamentam o benefício.
12. Além disso, a substituição do modelo físico pelo digital, sem um adequado período de transição, pode impor risco concreto de exclusão de uma parcela significativa da população-alvo da política pública. Isso porque apenas 20% das pessoas com deficiência estão atualmente incluídas no Cadastro Nacional de Inclusão (Cadastro Inclusão), uma das duas bases adotadas pelo novo sistema para comprovar a deficiência. A outra base é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), cuja elegibilidade é restrita a cidadãos com renda familiar *per capita* de até uma quarta parte do salário-mínimo. Segundo dados da Pnad Contínua (IBGE, 2022), cerca de 85% das pessoas com deficiência de baixa renda possuem rendimento acima do limite estabelecido para a concessão do BPC.
13. Na prática isso quer dizer que pessoas com deficiência que não estiverem inscritas no Cadastro Inclusão nem forem beneficiárias do BPC, mas que façam jus ao benefício em decorrência do critério normativo, ficariam impossibilitadas de renovar seus passes ou de solicitar o benefício, conforme sinalizou a AudRodoviaAviação em sua instrução. Assim, a mera digitalização do serviço, sem infraestrutura de dados adequada, não elimina barreiras: apenas desloca a burocracia do papel para a chamada ‘burocracia de dados’.
14. Ao enviar seus comentários à equipe de fiscalização, a ANTT reconheceu o problema das bases de dados disponíveis não contemplarem todo o universo da população-alvo do Passe

Livre e informou que já desenvolvia uma solução provisória que permitiria o envio de laudo médico por profissionais de saúde cadastrados, utilizando o *login* da conta Gov.br. Essa funcionalidade, atualmente usada para comprovar a necessidade de acompanhante, passaria também a servir como alternativa para comprovação da deficiência.

15. Sobre esse ponto gostaria de registrar que, quando o processo já se encontrava em meu gabinete, minha assessoria confirmou que a ANTT havia implementado e lançado ao público, em 3 de junho deste ano, a solução tecnológica que até então era utilizada exclusivamente para comprovar a necessidade de acompanhante. Com essa medida, a referida funcionalidade passou também a servir como alternativa para a comprovação da deficiência, mitigando, assim, a restrição imposta pelo sistema que estava em vigor anteriormente. Tal avanço, embora em caráter provisório, representa um importante passo para ampliar a acessibilidade e garantir o acesso ao benefício enquanto a base de dados da avaliação biopsicossocial unificada da deficiência não se encontre disponível e em operação.
16. No entanto, acerca do atesto da deficiência, aproveito a oportunidade para ratificar que, conforme já sinalizado por este Tribunal no Acórdão 1.435/2020-TCU-Plenário e reiterado no Acórdão 1.859/2024-TCU-Plenário, ambos de relatoria do ministro-substituto Marcos Bemquerer da Costa, a avaliação biopsicossocial unificada da deficiência é um mandamento legal previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência que deve substituir o modelo médico tradicional, passando a ser realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar para o reconhecimento dos direitos da pessoa com deficiência. Entendo que esse instrumento é uma via sustentável para compatibilizar eficiência tecnológica e justiça distributiva no longo prazo.
17. Tal modelo de avaliação da deficiência possibilita sua utilização em diversas políticas públicas voltadas para esse público. Em harmonia com o delineado por este Tribunal em decisões anteriores, divirjo, portanto, do encaminhamento proposto pela AudRodoviaAviação de recomendar à Casa Civil da Presidência da República que articule junto ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), e aos outros órgãos competentes, a efetiva regulamentação e implantação do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência.
18. Diante do impacto da não-implementação desse modelo nas políticas públicas, entendo ser suficiente dar ciência da decisão que vier hoje a ser proferida ao MDHC, com o reforço da necessidade de se implantar instrumento para avaliação de deficiência, nos termos do art. 2º, § 2º, da Lei 13.146/2015, em consonância com determinação insculpida no item 9.1 do Acórdão 1.435/2020-TCU-Plenário e reforçada nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.859/2024-TCU-Plenário.
19. Já em relação ao critério de renda, a ANTT manteve a exigência de inscrição no Cadastro Único (CadÚnico), o que considero adequado. O CadÚnico é utilizado como base de verificação por mais de quarenta programas sociais, como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida e a Tarifa Social de Energia. Seu uso confere confiabilidade e uniformidade à política pública. O retorno à autodeclaração de renda — possibilidade assinalada em reuniões técnicas cujas informações constam dos autos — não encontra respaldo nas melhores práticas de focalização de políticas sociais, mesmo que a norma em vigência considere a autodeclaração. Ressalto, contudo, que as técnicas mais modernas de cruzamento de dados já permitem, por ocasião da atualização do normativo, a adoção de métodos mais precisos e eficazes para a concessão do direito com base na renda.
20. Outra questão relevante diz respeito à reserva de assentos para os beneficiários. A regulamentação em vigor assegura um mínimo de duas vagas por veículo convencional, mantidas até três horas antes da partida. No entanto, a minuta de nova portaria originalmente apresentada pela ANTT não previa dispositivos sobre esse ponto. O Ministério dos

Transportes, em versão mais recente da minuta e anexada aos autos, reincorporou essa previsão, o que garante maior segurança jurídica à política pública.

21. Por fim, merece destaque a ausência de funcionalidade no sistema que informa ao beneficiário sobre o cancelamento do benefício, especialmente quando este decorre de inconsistências em bancos de dados públicos, como o CadÚnico. A adoção de aviso automático ao usuário, com detalhamento do motivo do cancelamento, é medida simples que reforça o direito à informação e evita surpresas prejudiciais, notadamente para pessoas em situação de vulnerabilidade. A ausência de comunicação proativa sobre inconsistências e cancelamentos fragiliza a confiança no sistema e acentua a desproteção do público-alvo.
22. No que tange à eventual integração futura do sistema do Passe Livre Digital com o sistema Atesta CFM, acentuo que a referida inovação tecnológica, que permite inserção de laudos e atestados médicos com validação automática do registro profissional junto ao Conselho Federal de Medicina, encontra-se atualmente sob apreciação judicial. Assim, embora se trate de alternativa que poderá ser considerada oportunamente pelos órgãos responsáveis pela política pública, entendo que, no presente momento, não se revela adequado expedir recomendações a respeito.
23. Reconheço os avanços promovidos com a digitalização do serviço do Passe Livre Interestadual, medida que, além de modernizar e agilizar a concessão do benefício, está alinhada aos preceitos e diretrizes de Governo Digital, contribuindo para a ampliação da eficiência e da transparência na prestação desse serviço à população. A inovação se reverte em menor custo para o Estado e maior celeridade na prestação do serviço.
24. Cumpre destacar o mérito da ANTT, que, diante de restrições orçamentárias e desafios operacionais, implementou com êxito o Passe Livre Digital, demonstrando compromisso com a modernização, a inclusão social e a eficiência na gestão da política pública.
25. Não é praxe que uma agência reguladora, cuja atuação típica se concentra na regulação e fiscalização, assuma a operacionalização direta de uma política pública, como no caso da gestão do Passe Livre pela ANTT. Entendo, contudo, que o órgão responsável pela política — no caso, o Ministério dos Transportes —, ciente de sua estrutura e capacidade, tenha avaliado os motivos e razões que justificassem tal delegação e tenha definido o modelo mais adequado para sua execução, principalmente ao se levar em conta o caráter multissetorial e interministerial da política pública em questão. Pode, inclusive, rever a qualquer tempo, conforme avaliação de oportunidade e conveniência, tal delegação em prol do interesse público.
26. Quanto à manutenção do procedimento manual para solicitação do Passe Livre, verifico que, conforme apontado pela Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes em parecer anexado aos autos, tal medida visa mitigar o risco de judicialização decorrente da exclusividade do formato digital, especialmente diante das dificuldades de acesso enfrentadas por parcela significativa do público-alvo. Nesse sentido, constata-se que a página oficial do Passe Livre mantém, de forma complementar, a opção de envio manual da documentação, assegurando alternativa acessível enquanto não se consolidam plenamente as condições técnicas e normativas para a transição integral ao meio digital.
27. Tive conhecimento, por meio de minha assessoria, de que os Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos já estão em etapa de assinatura normativo de conjunto destinado a atualizar e regulamentar a execução da política pública do Passe Livre Interestadual. Ainda que essa informação seja relevante e denote avanço, entendo pertinente manter as recomendações desta Corte com o propósito de que os normativos sejam continuamente atualizados, de modo a



assegurar que a prática digital implementada se mantenha coerente com a regulamentação vigente.

28. Cabe enfatizar que uma política dessa natureza é de suma importância para a população em situação de vulnerabilidade, na medida em que concretiza o princípio da igualdade material e viabiliza o pleno exercício do direito constitucional de ir e vir. O benefício, ao garantir o deslocamento interestadual gratuito a pessoas com deficiência e de baixa renda, fortalece valores constitucionais relacionados à cidadania, à inclusão social e à dignidade da pessoa humana, permitindo que esse público-alvo tenha acesso efetivo a oportunidades educacionais, profissionais e de convivência comunitária e familiar.
29. Por fim, merece registro que a fiscalização se insere no contexto do “Ano da Pessoa com Deficiência no Controle Externo”, reforçando o papel deste Tribunal na promoção de inclusão e acessibilidade.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, cumprimento o ilustre Relator, Ministro Bruno Dantas, pelo importante trabalho que apresenta a este Plenário.

2. Estamos tratando de assunto de grande relevância social – o acompanhamento da concessão do Passe Livre Interestadual para pessoas com deficiência e carentes pelo Ministério dos Transportes (MT) e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), conforme previsto na Lei 8.899/1944.
3. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) de 2022, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil possui cerca de 18,6 milhões de pessoas (8,9%) de dois anos ou mais de idade com deficiência. Para esses cidadãos que apresentam deficiência, em conjunto com a situação de baixa renda familiar, o transporte interestadual pode ter importante papel no exercício de direitos básicos, como acesso a serviços de saúde e de educação, principalmente em pequenas cidades do interior.
4. O exame realizado pela profundidade e pela relevância social do tema, considerando que o Passe Livre constitui um instrumento fundamental de inclusão e de garantia de direitos a populações vulneráveis. Foram identificadas fragilidades normativas e operacionais no modelo até então vigente, ao mesmo tempo em que se reconheceu avanços significativos trazidos pelo lançamento do Passe Livre Digital pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.
5. Ainda foi apontado que milhões de potenciais beneficiários poderiam ser excluídos do programa em razão de falhas cadastrais e operacionais, o que reforça a relevância e a urgência do trabalho realizado.
6. Cumpre ressaltar, em especial, a postura colaborativa da ANTT na busca de soluções para os problemas apontados, refletindo um compromisso institucional com a melhoria da política pública e com a efetiva promoção da cidadania. Essa atuação conjunta reforça o papel do



Tribunal de Contas da União como indutor de boas práticas e parceiro na construção de soluções voltadas ao interesse público.

7. Os encaminhamentos propostos contribuem para conferir maior segurança jurídica ao novo modelo digital, prevenir fraudes e otimizar recursos, em benefício direto dos cidadãos que mais necessitam do serviço.
8. Trata-se, assim, de trabalho que se alinha de forma exemplar ao contexto de 2025, instituído pelo TCU como o Ano da Pessoa com Deficiência no Controle Externo, e que evidencia a prioridade que esta Corte confere às pautas da inclusão, da acessibilidade e do foco no cidadão.
9. TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

Ministro VITAL DO RÊGO

ACÓRDÃO Nº 1925/2025 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 014.593/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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 que tratam de relatório de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), que teve como objeto o processo de concessão do Passe Livre Interestadual para pessoas com deficiência e carentes pelo Ministério dos Transportes (MT) e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT),

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

9.1. recomendar aos ministérios dos Transportes (MT), de Portos e Aeroportos (MPor), dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e da Saúde (MS), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, dentro de suas competências, promovam a atualização da regulamentação vigente do Passe Livre Interestadual, assegurando a adequação das normas à digitalização do processo de concessão do benefício promovida pela ANTT, garantindo segurança jurídica ao processo e alinhamento entre as diretrizes gerais do benefício e sua operacionalização;

9.2. recomendar ao Ministério dos Transportes e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. incluam, em atualização ou eventual futuro regulamento do Passe Livre Interestadual, o detalhamento de como ocorre a reserva de assentos prevista no Decreto 3.691/2000, semelhante ao já adotado no normativo ministerial atual;

9.2.2. estabeleçam, na atualização ou em futura norma, prazo para a implantação da



verificação automática de condição de pessoa com deficiência que esteja relacionado ao saneamento das deficiências apontadas no Registro de Referência (ou Cadastro Inclusão), de forma a permitir o devido acesso do público-alvo do Passe Livre Interestadual;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Ministério de Transportes e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. mantenham, como medida alternativa até a consolidação do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Cadastro Inclusão), a funcionalidade do sistema do Passe Livre Digital que permite o cadastro de relatório médico do solicitante do benefício para fins de comprovação da situação de pessoa com deficiência, similar ao adotado para a atestação da necessidade de acompanhante;

9.3.2. continuem a utilizar a consulta ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) como referência para a verificação da condição de pessoa carente (baixa renda) no atual sistema e nas atualizações ou normativos futuros, garantindo alinhamento com a legislação vigente e com a prática consolidada em outros programas sociais do governo federal;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que implante no sistema do Passe Livre Digital alerta ao beneficiário quando seu benefício for cancelado, contendo o detalhamento do motivo do cancelamento;

9.5. recomendar ao Ministério de Transportes que, no exercício de sua competência como órgão responsável pela formulação e coordenação da política pública do Passe Livre Interestadual, avalie em caráter contínuo, em conjunto com os demais órgãos e entidades envolvidos, a sustentabilidade institucional da manutenção da operacionalização do benefício pela ANTT, de modo a assegurar a máxima eficiência, economicidade e alinhamento ao interesse público;

9.6. dar ciência ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) da presente decisão e da importância de se implantar o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência, nos termos do art. 2º, § 2º, da Lei 13.146/2015, em consonância com o disposto no Acórdão 1.435/2020-TCU-Plenário e nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.859/2024-TCU-Plenário;

9.7. levantar o sigilo que recai sobre a versão preliminar desta instrução encaminhada para comentários do gestor (peça 34), nos termos da Resolução-TCU 249/2012, art. 4º, § 2º, bem como das demais peças;

9.8. determinar à AudRodoviaAviação, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que realize monitoramento, em processo apartado, das recomendações constantes neste acórdão, com exceção do item 9.5;

9.9. encaminhar cópia desta decisão à Agência Nacional de Transportes Terrestres, Ministério de Transportes, Ministério de Portos e Aeroportos, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Ministério da Saúde e Casa Civil da Presidência da República;

9.10. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1925-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 015.281/2023-0

Natureza: I Pedido de reexame (Acompanhamento)

Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.

Representação legal: Marco Aurelio Ferreira Martins
(194793/OAB-SP), representando Petróleo Brasileiro S.A.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE E DE GOVERNANÇA. ESTRATÉGIA COMERCIAL DE DIESEL E DE GASOLINA. ALTERAÇÕES NA POLÍTICA DE PREÇOS DA PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. AUSÊNCIA DE NORMA INTERNA CONTENDO DETALHAMENTO DA FORMA DE EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA. DETERMINAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO.

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 secretaria responsável pela análise da demanda (peça 295), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 296).

“Trata-se de pedido de reexame interposto por Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) (peça 287) contra o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Jhonatan de Jesus (peça 271), mantido em sede de embargos declaratórios por meio do Acórdão 227/2025-TCU-Plenário (peça 281).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento, destinado a avaliar a conformidade e a governança nas alterações de política de preços da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que constituem a sua ‘Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina’ (ECDG),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Petrobras que institua, formalmente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, norma interna que detalhe a forma de execução das diretrizes emanadas em sua ECDG, desdobrando-as e detalhando-as por meio de documentos internos ou de padrões normativos, em atendimento ao disposto no seu Plano Básico de Gestão de Macroprocessos (PBGM) e nos arts. 6º e 9º da Lei 13.303/2016 e em observância aos princípios estampados no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999, em especial os da finalidade, motivação, moralidade, interesse público e eficiência;



9.2. autorizar a AudPetróleo a dar continuidade ao presente acompanhamento pelo prazo adicional de 2 (dois) anos, nele incluindo o monitoramento da determinação constante do subitem anterior.

HISTÓRICO

2. O processo foi assim historiado no voto condutor da deliberação recorrida:

Trata-se de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar a conformidade e a governança nas alterações de política de preços da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que constituem a sua nova ‘Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina (ECDG)’, conforme anunciado ao mercado em 16/5/2023.

2. O objeto desta ação de controle foi selecionado com base nos critérios de materialidade (geração de receitas que podem alcançar R\$ 250 bilhões por ano), relevância, oportunidade e risco, este último concernente à possibilidade de implantação de política de preços de combustíveis não amparada em metodologia tecnicamente adequada e sem observância aos padrões de governança da estatal.

3. A Petrobras solicitou tratamento confidencial para a maior parte dos documentos e dados carreados aos autos, o que levou a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) a apor sigilo no processo, no relatório da equipe de fiscalização (peça 258) e em outras peças processuais, com amparo nos arts. 6º, III, 22 e 25 da Lei 12.527/2011 c/c o art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.724/2012 (risco de comprometimento da competitividade e da estratégia comercial da estatal).

4. Assim sendo, a equipe elaborou ficha-síntese da fiscalização (Apêndice B da peça 258), na qual incluiu somente informações consideradas passíveis de divulgação pela companhia; tal documento foi produzido com a finalidade de permitir a apreciação da matéria em sessão ordinária pública deste Colegiado e foi integralmente transcrito no relatório que precede este voto, com vistas a garantir a máxima transparência possível dos resultados do acompanhamento.

5. Os trabalhos de fiscalização abrangeram o período de maio a dezembro de 2023, com foco no seguinte escopo:

- a) questão 1: alinhamento da ECDG às Leis 6.404/1976, 9.478/1997 e 13.303/2016, que regem sociedade anônima, petróleo e empresa estatal, respectivamente;
- b) questão 2: alinhamento da estratégia à orientação geral para os negócios da Petrobras;
- c) questão 3: adequação da estratégia às normas de padronização de processos da estatal;
- d) questão 4: completude e suficiência das diretrizes e dos critérios definidos na estratégia;
- e) questão 5: existência de normas de detalhamento sobre a forma de execução da estratégia;
- f) questão 6: execução da estratégia no referido período;
- g) questão 7: monitoramento dessa execução por parte da diretoria executiva e do conselho de administração da companhia.

3. Depois de executada a fiscalização e emitido o relatório, foi exarado o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, ora recorrido.

ADMISSIBILIDADE

4. O recurso foi conhecido, nos termos do despacho de peça 291.

EXAME DE MÉRITO

5. Delimitação

5.1. Constitui objeto do presente recurso verificar o(a):

- a) cabimento de determinação à Petrobras para que institua norma interna sobre a forma de execução das diretrizes emanadas na Estratégia Comercial para Diesel e Gasolina (ECDG) em

atendimento ao disposto no Plano Básico de Gestão de Macroprocessos (PBGM).

6. Necessidade de detalhamento da ECDG em sintonia com o PBGM

6.1. A recorrente alega que a ausência de norma com desdobramento e detalhamento da ECDG não configuraria irregularidade, pois o PBGM não estabeleceria tal obrigatoriedade, e que interpretação nesse sentido seria equivocada, de modo que a determinação deveria ser convertida em recomendação, pois não haveria irregularidade a ser afastada ou evitada, com base nos seguintes argumentos:

- a) o PBGM não estabeleceria a obrigatoriedade de normatizar o desdobramento e detalhamento da ECDG, sendo que seu item 3.3 preconizaria que a padronização dos processos deveria ser implementada de modo seletivo, ou seja, a critério do gestor;
- b) a metodologia interna da Petrobras não classificaria o processo relacionado à ECDG como crítico, o que reforçaria a inexistência de irregularidade;
- c) a providência indicada pelo TCU, embora relevante, não justificaria a emissão de determinação, mas sim de recomendação, conforme os arts. 2º e 7º da Resolução-TCU 315/2020;
- d) a ECDG já seria acompanhada por mecanismos robustos, como o Grupo Executivo de Mercado e Preço (GEMP) e outros órgãos internos, garantindo alinhamento com os planos estratégicos da empresa;
- e) a manutenção da determinação interferiria na gestão da Petrobras, contrariando o art. 50 do Decreto 8.945/2016, sendo que a exposição pública de decisões do TCU poderia prejudicar a imagem da Petrobras, especialmente em temas sensíveis como a política de preços de combustíveis.

Análise

6.2. Verifica-se que, de fato e efetivamente, esses argumentos já foram exaustivamente debatidos no achado 5 do relatório do acompanhamento (peça 258), no voto condutor da deliberação recorrida (peça 272) e no voto do Acórdão 227/2025-TCU-Plenário (peça 282).

6.3. A fim de contextualizar o assunto, transcreve-se o excerto pertinente desse último voto, que traça um panorama geral da questão em discussão:

9. No caso em tela, o voto condutor do acórdão recorrido expressamente acolheu os pareceres da AudPetróleo e incorporou seus fundamentos como razões de decidir (peça 272, p. 2, § 9).

10. Em seu posicionamento, a unidade especializada evidenciou a ‘inegável relevância estratégica e a alta materialidade envolvida nas decisões que decorrem dos processos de execução da ECDG’, motivo pelo qual considerou necessário que ‘os processos estivessem padronizados nos moldes preconizados pelo PGBM, de modo a robustecer sua governança, garantir sua conformidade e maximizar sua eficácia’, até mesmo porque o referido plano estabelece a priorização e a padronização dos processos de maior criticidade e relevância (peça 258, p. 53, § 276).

11. Além disso, a unidade instrutiva registrou grave falha na metodologia adotada pela estatal para conferir baixa pontuação de criticidade ao processo de ECDG, posto que a métrica de dimensão financeira não estava ‘alinhada com o impacto financeiro real que ele [o referido processo] pode ter tanto na empresa quanto na sociedade, em especial quando esse processo está diretamente relacionado à geração de receitas [core business da estatal]’ (peça 258, p. 53-55, §§ 277-288).

12. Deixo de detalhar as evidências que embasaram tal conclusão em razão do tratamento confidencial solicitado pela companhia; contudo, tal informação se encontra nos parágrafos acima referenciados do parecer da referida unidade.

13. Adicionalmente, o voto fundamentou a expedição da determinação nos seguintes termos (peça 272):

‘30. A equipe aponta que o desdobramento não está disciplinado em norma interna formalizada dentro dos padrões estabelecidos pela própria estatal em seu PBGM, tampouco consta em outros

tipos de documentos usualmente utilizados em sua comunicação formal interna. Por esse motivo, propõe determinar à companhia que, no prazo de 120 dias, elabore normativo contendo, no mínimo, os tópicos detalhados nos parágrafos 304 e 422, alínea ‘a’, do relatório de acompanhamento, cabendo ressaltar que o inteiro teor da deliberação não foi incluído na ficha-síntese por conter informações sobre processos internos da estatal, classificados como confidenciais; os fundamentos para a sugestão de determinação, em vez de recomendação, estão especificados nos parágrafos 332 a 335 do aludido relatório (peça 258).

31. A formalização de norma interna de padronização é essencial para a clareza e a segurança na execução da referida estratégia, garantindo que todos os envolvidos tenham entendimento comum dos procedimentos e critérios a serem seguidos, em observância aos princípios estampados no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999, em especial os da finalidade, motivação, moralidade, interesse público e eficiência, além de contribuir para rastreabilidade, controle de acesso, comunicação e localização dos documentos na companhia, conforme previsto no PBGM.

32. Desse modo, acolho a proposta de determinação de elaboração de normativo interno sobre a execução da estratégia, visto que a sua ausência vai de encontro ao disposto em regramento da própria empresa, além de ocasionar prejuízo potencial à governança, ao monitoramento e ao controle do processo decisório de precificação dos combustíveis, que possui grande impacto na sua sustentabilidade econômico-financeira e relevante reflexo na economia brasileira.

33. Contudo, faço ajuste no teor dessa deliberação apenas para suprimir a necessidade de estrita observância aos tópicos especificados pela unidade técnica, tendo em vista que a exigência de padronização de parte deles [dos tópicos] não está expressamente indicada no PBGM e que este Tribunal deve evitar adentrar em nível de detalhamento que restrinja a discricionariedade do gestor, nos termos do art. 5º da Resolução-TCU 315/2020.’

14. Como se vê, o voto e o parecer da unidade técnica indicaram claramente que, no caso da execução do ECDG, a ausência de normativo interno é irregular por contrariar orientação contida no PBGM (plano de gestão de macroprocessos da própria estatal), em razão da criticidade, da alta materialidade e da relevância daquela estratégia, situação que também denota inobservância ao disposto nos arts. 6º e 9º da Lei 13.303/2016 e aos princípios estampados no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999, em especial os da finalidade, motivação, moralidade, interesse público e eficiência.

15. Ademais, os motivos adotados para justificar a expedição de determinação, em vez de recomendação, foram minuciosamente detalhados nos parágrafos 332 a 335 do relatório da equipe de fiscalização, juntado à peça 258.

16. Inclusive, o voto realizou ajustes no teor da proposta de determinação justamente para suprimir a necessidade de estrita observância aos tópicos listados pela unidade técnica e, dessa forma, evitar que o comando descrito na deliberação adentrasse em nível de detalhamento capaz de restringir a discricionariedade do gestor.

17. Por último, a embargante sustenta que o controle interno sobre a ECDG é feito atualmente por meio de acompanhamento diário dos indicadores pelo GEMP e de reportes periódicos à diretoria executiva e aos conselhos fiscal e de administração.

18. Ocorre que tal fato já foi expressamente considerado no relatório da unidade especializada e no voto que fundamentou a decisão embargada (vide peça 272):

‘25. Por outro lado, a equipe de fiscalização apontou riscos na dinâmica do processo decisório de precificação que podem afetar o alcance dos objetivos da companhia, situação que possui relação com a questão 5, descrita adiante; os referidos riscos estão sob tratamento confidencial, em atendimento a pedido da estatal, e, portanto, não serão reproduzidos neste voto, mas detalhados na peça 258, tarjada com sigilo, e resumidos nos parágrafos 412 e 413 da referida peça processual.

26. Apesar disso, o monitoramento regular da ECDG pela diretoria executiva e pelo conselho

administrativo poderá reduzir a maioria desses riscos, principalmente aqueles associados à concentração total, no Grupo Executivo de Mercado e Preços (GEMP), do juízo crítico sobre o momento e a intensidade da realização dos reajustes de preços de diesel e de gasolina; tal monitoramento permitir-lhes-á ciência dos indicadores e da sua evolução, obrigando os seus membros a agirem com diligência e lealdade, já que poderão ser responsabilizados caso ignorem eventuais sinais de alerta constantes nos reportes de preços, conforme previsto na Lei 6.404/1976, na Lei 13.303/2016 e no subitem 9.7 do Acórdão 2.163/2023-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz.’ (grifos acrescidos)

19. Em resumo, a equipe de fiscalização apontou vários riscos relacionados ao processo decisório de precificação na questão 4 do acompanhamento, a exemplo do fato de o GEMP concentrar totalmente o juízo crítico sobre o momento e a intensidade da realização de reajustes. Embora o monitoramento regular da estratégia pela diretoria executiva e pelo conselho administrativo possa reduzir tais riscos, não é suficiente para eliminá-los ou para torná-los pouco relevantes, tampouco serve para afastar a necessidade da determinação relacionada à questão 5 do acompanhamento. [voto do Acórdão 227/2025-TCU-Plenário, peça 282]

6.4. Os três primeiros argumentos (letras ‘a’, ‘b’ e ‘c’) estão interrelacionados, uma vez que o item 3.2 do PBGM trata do modelo de arquitetura de processos e da definição dos processos críticos de negócio, enquanto o item 3.3 trata do modelo de padronização (peça 81, p. 7-14).

6.5. No presente recurso, a Petrobras reitera que o processo ‘Desenvolver ações de marketing para a comercialização de derivados e outros no mercado interno’ (processo nível 2 de desdobramento, superior ao processo relacionado à ECDG) não obteve pontuação necessária para ser classificado como crítico, ao passo que o item 3.3 do PBGM estabelece que *‘a padronização dos processos deve ser implementada de modo seletivo, priorizando processos críticos’* (peça 287, p. 5).

6.6. Ocorre que tanto a equipe da fiscalização, nos parágrafos 277-287 do relatório do acompanhamento, quanto o relator *a quo*, em seus votos, foram categóricos ao evidenciar a relevância estratégica e a alta materialidade das decisões relacionadas à execução da ECDG, afirmando ser imprescindível a padronização dos processos nos moldes do PBGM para assegurar governança robusta, conformidade plena e eficácia máxima.

6.7. Demonstraram, ainda, grave falha na metodologia da Petrobras, que, de forma inadequada, atribuiu baixa criticidade ao processo, utilizando métrica financeira completamente desalinhada com seu impacto real na empresa e na sociedade, especialmente por estar diretamente vinculado à geração de receitas, núcleo do negócio da estatal. Por tais razões, a ausência de normativo interno para a ECDG foi considerada irregular e inaceitável, afrontando diretrizes claras do PBGM.

6.8. Tanto assim que a causa registrada para o achado 5 foi: *‘metodologia de análise de criticidade de processos que não considerou no critério de materialidade os impactos do processo na geração de receitas da companhia, mas tão-somente os dispêndios gerados na execução do processo’* (peça 258, p. 56).

6.9. Em complemento, restou consignado que tal situação também denotou inobservância ao disposto nos arts. 6º e 9º da Lei 13.303/2016 e aos princípios estampados no art. 37, *caput*, da CF/1988 e no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, em especial os da finalidade, motivação, moralidade, interesse público e eficiência, o que não pode ser simplesmente ignorado.

6.10. Nesse contexto, justifica-se a manutenção da determinação em vez de recomendação, haja vista que a inexistência de normativo sobre a execução da ECDG contraria regramento estabelecido pela própria Petrobras. Além disso, tal ausência pode gerar prejuízos potenciais à governança, ao monitoramento e ao controle do processo decisório de precificação dos combustíveis, que exerce significativo impacto na sustentabilidade econômico-financeira da empresa e na economia brasileira. Assim, a formalização de uma norma interna de padronização é indispensável para assegurar clareza e segurança na execução dessa estratégia, promovendo entendimento comum, rastreabilidade, controle de acesso, comunicação e localização de documentos, conforme previsto no PBGM.

6.11. No tocante ao quarto argumento (letra ‘d’), observa-se que a questão sobre o controle da ECDG também foi expressamente considerada no relatório do acompanhamento e no voto condutor da deliberação recorrida. Em síntese, a equipe de fiscalização identificou diversos riscos associados ao processo decisório de precificação na questão 4 do acompanhamento, como a concentração total do juízo crítico sobre o momento e a intensidade dos reajustes no GEMP. Apesar de o monitoramento contínuo da ECDG pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração poder mitigar esses riscos, ele não é capaz de eliminá-los ou de torná-los insignificantes, não justificando a dispensa da determinação em debate.

6.12. Quanto ao último argumento (letra ‘e’), refuta-se veementemente a assertiva da Petrobras de que a atuação do TCU estaria ocorrendo em afronta ao art. 50 do Decreto 8.945/2016. Basta ver que o voto condutor da deliberação recorrida realizou ajustes no teor original da proposta de determinação da equipe de fiscalização justamente para suprimir a necessidade de estrita observância aos tópicos especificados no relatório do acompanhamento, tendo em vista que a exigência de padronização de alguns desses tópicos não estava expressamente indicada no PBGM e que esta Corte de Contas deve evitar adentrar em nível de detalhamento que restrinja a discricionariedade do gestor, nos termos do art. 5º da Resolução-TCU 315/2020.

6.13. Ademais, verifica-se que houve a devida análise e fundamentação de todas as questões postas em discussão, bem como dos argumentos trazidos pela Petrobras em respeito ao contraditório e à ampla defesa, sopesando-se, até mesmo, as condições fáticas da situação-problema e suas consequências. Com tudo isso, não se pode dizer nem admitir que o exercício das competências do TCU em discordância com as justificativas da empresa represente interferência na gestão, ingerência no exercício de competências ou definição da forma de execução de políticas públicas setoriais.

6.14. Logo, tais argumentos devem ser considerados improcedentes, não havendo fundamento para a reforma da deliberação recorrida.

CONCLUSÃO

7. Do exame, é possível concluir que:

a) é cabível a determinação expedida à Petrobras, pois a ausência de normativo interno sobre a execução das diretrizes da ECDG contraria o PBGM, compromete a governança e a conformidade da estratégia e viola princípios constitucionais da administração pública, sendo ainda essencial para garantir clareza, segurança, rastreabilidade, alinhamento estratégico e mitigação de riscos no processo decisório de precificação, com impactos na sustentabilidade econômico-financeira da empresa e na economia brasileira.

7.1. Com base nessa conclusão, propõe-se o desprovidimento do recurso, mantendo inalterado o item 9.1 da deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

8.1. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o item 9.1 do Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário;

8.2. 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.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) contra o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, mantido em sede de embargos de declaração pelo Acórdão

227/2025-TCU-Plenário. A deliberação recorrida determinou à Petrobras a formalização, no prazo de 120 dias, de norma interna detalhando a execução das diretrizes emanadas na Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina (ECDG), em atendimento ao seu Plano Básico de Gestão de Macroprocessos (PBG), à Lei 13.303/2016 e aos princípios constitucionais da administração pública.

2. Na origem, trata-se de acompanhamento com o objetivo de avaliar a nova política de preços de combustíveis da Petrobras, anunciada em 16/5/2023, chamada de Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina (ECDG). A fiscalização identificou, entre outros aspectos, a ausência de norma interna detalhando a execução das diretrizes estratégicas, o que foi considerado irregular por contrariar o Plano Básico de Gestão de Macroprocessos e comprometer a governança e a conformidade da estatal.
3. Passo a decidir.
4. Preliminarmente, ratifico o exame de admissibilidade do recurso nos termos do despacho de peça 291, conferindo efeito suspensivo ao item 9.1 do acórdão recorrido.
5. A Petrobras, em seu recurso, defende que a providência indicada pelo TCU deveria ser objeto de recomendação, e não de determinação, por não haver, supostamente, irregularidade a ser corrigida, pois o Plano Básico de Gestão de Macroprocessos não estabeleceria obrigatoriedade de detalhamento da Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina. Acrescenta que a determinação do TCU interferiria na gestão da companhia, contrariando o art. 50 do Decreto 8.945/2016.
6. Anoto que a deliberação recorrida se fundamentou na constatação de que a ausência de normativo interno para a estratégia de comercialização de diesel e gasolina configura irregularidade em razão da criticidade e relevância estratégica do processo, bem como da inobservância de diretrizes do PBGM e de dispositivos legais aplicáveis.
7. É fundamental compreender que a estratégia comercial de combustíveis, tal como aprovada pela Diretoria Executiva da estatal, estabelece diretrizes de alto nível para a precificação dos combustíveis, como a maximização de valor para a companhia, o uso do Custo Alternativo do Cliente (CAC), que abrange a paridade de preços internacionais, e do Valor Marginal (VM), que compreende as opções internas de produção e refino da empresa. Essas são as principais referências da estratégia comercial, além da mitigação da volatilidade externa, que permite, em certo grau, a absorção de volatilidades de preço e de câmbio em decorrência de instabilidades momentâneas no mercado.
8. Contudo, formalizada apenas em um documento interno, essa estratégia não foi desdobrada em normas que definam sua aplicação operacional. Essa omissão cria a lacuna central identificada pela auditoria, pois impede a conexão entre as diretrizes estratégicas e os procedimentos necessários para a sua correta execução. Em termos práticos, a atual ausência de regras formais sobre a dinâmica do processo decisório acaba por concentrar o juízo crítico sobre o momento e a intensidade dos reajustes dos combustíveis no Grupo Executivo de Mercado e Preço (GEMP), sem parâmetros claros para guiar suas deliberações, fragilizando o controle e a rastreabilidade dessas decisões.
9. A norma interna serviria para garantir que a execução da estratégia estivesse sempre alinhada com os planos estratégicos e os interesses da companhia e, por consequência, com os princípios do interesse público e da eficiência que regem a estatal.
10. O processo de precificação de diesel e gasolina compõe uma das principais fontes de receita da Petrobras, que é a venda de combustíveis, podendo alcançar a cifra de R\$ 250 bilhões por ano, como informado pela unidade instrutora. Ao desconsiderar essa receita na metodologia de avaliação da criticidade dos processos e focar apenas em gastos primários, que

possuem diminuta materialidade em relação à venda de combustíveis atribuiu-se baixa criticidade a um processo que, na realidade, possui um relevante reflexo não apenas no resultado operacional da companhia, mas na economia brasileira como um todo. Afinal, a política de preços de combustíveis influencia diretamente a inflação, os custos logísticos e a competitividade de praticamente todos os setores produtivos do país.

11. A unidade instrutora foi categórica ao afirmar que a métrica financeira da Petrobras não estava alinhada com o impacto financeiro real que o referido processo pode ter, tanto na empresa, quanto na sociedade. Deixar de normatizar um processo com tamanho alcance social e econômico, com base em uma premissa metodológica falha, revela, de fato, uma severa lacuna de governança, que compromete a aderência da estatal aos princípios do interesse público e da eficiência.
12. A ausência de um normativo detalhado para um processo tão crucial impede a tradução da diretriz estratégica de alto nível em regras operacionais claras, criando um prejuízo potencial à governança, ao monitoramento e ao controle do processo decisório de precificação de combustíveis pela estatal. Sem regras claras e padronizadas, aumenta-se o risco de que as decisões não sejam tomadas de forma otimizada, consistente e alinhada aos objetivos estratégicos de longo prazo da companhia, o que, por sua vez, pode gerar instabilidade e imprevisibilidade para os agentes econômicos e para a sociedade em geral.
13. Portanto, ao classificar a precificação de combustíveis como um processo não crítico, a metodologia da Petrobras subestimou uma de suas atividades principais e possivelmente a que mais impacta a economia nacional. A determinação do TCU para criar uma norma interna visa justamente corrigir essa distorção, assegurando que um processo com reflexo tão profundo na economia brasileira seja gerido com a máxima governança, transparência e controle, conforme sua relevância exige.
14. Em outro ponto, a recorrente sustenta que a determinação do TCU interfere na gestão da companhia, em afronta ao art. 50 do Decreto 8.945/2016. Contudo, tanto a unidade instrutora, como o relator *a quo* expressamente consignaram a preocupação pela manutenção da discricionariedade do gestor. Tanto é que a deliberação recorrida ainda ajustou o teor da determinação proposta pela AudPetróleo para evitar adentrar em nível de detalhamento que restrinja a discricionariedade do gestor, nos termos do art. 5º da Resolução-TCU 315/2020. Assim, não há que se falar em interferência indevida na gestão da estatal.
15. Ainda, a Petrobras argumenta que a exposição pública das decisões do TCU pode prejudicar sua imagem, especialmente em temas sensíveis como a política de preços de combustíveis. Contudo, a premissa deste argumento é equivocada. O maior comprometimento à imagem, à credibilidade e à percepção de risco da Petrobras não reside na atuação do controle externo, mas sim na própria lacuna de governança que a fiscalização deste Tribunal identificou. A incerteza e a percepção de risco geradas por essa lacuna são, para o mercado, indubitavelmente mais danosas do que a atuação corretiva de um órgão de controle.
16. O maior risco para a reputação de uma companhia de capital aberto, especialmente uma estatal com a envergadura da Petrobras, é a percepção de que suas decisões mais críticas não seguem um processo formal, rastreável e robusto. A auditoria revelou uma grave falha na metodologia de classificação de processos, que levou a empresa a tratar uma de suas principais atividades geradora de receita – com impacto direto na empresa e na sociedade – como um processo não crítico.
17. Para o mercado, investidores e para a sociedade, a ausência de uma norma que detalhe o processo decisório de precificação de combustíveis pode sinalizar fragilidade e ausência de controle. A determinação do TCU, ao exigir a formalização de regras, atua para mitigar esse



risco. Portanto, a ação do Tribunal, longe de prejudicar a imagem da companhia, serve como um mecanismo indutor de boas práticas que, ao fim, fortalece a governança e protege a reputação da Petrobras contra futuras contestações sobre a transparência e solidez de suas decisões.

18. Assim, concluo que as razões recursais apresentadas pela Petrobras não são suficientes para afastar a irregularidade constatada nem para justificar a conversão da determinação em recomendação. A deliberação recorrida encontra-se devidamente fundamentada e alinhada aos padrões de auditoria, tendo como cerne a correção de uma falha metodológica que resultou em uma inaceitável lacuna de governança.
19. Por último, após a inclusão deste processo na pauta de deliberação deste Colegiado, a Petrobras protocolou, em 18 de agosto de 2025, petição informando a publicação do padrão PE-1PBR-01665. Segundo a estatal, tal normativo interno tem como objetivo orientar as atividades necessárias para a execução da Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina (ECDG), alinhando-se, assim, ao teor da deliberação recorrida e, por essa razão, requer a desconstituição da determinação contida no item 9.1 do Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário.
20. A iniciativa da companhia em desenvolver e aprovar um padrão normativo para a sua política de preços, ainda que sob o efeito suspensivo de um recurso, é uma medida salutar e que demonstra proatividade da companhia à natureza colaborativa do controle externo. No entanto, a simples edição do ato não tem o condão de, por si só, afastar a irregularidade que fundamentou a determinação deste Tribunal. A análise sobre o mérito do normativo e sua efetiva capacidade de suprir a lacuna de governança identificada pela fiscalização é matéria para a fase de monitoramento.
21. Sendo assim, a novel norma corporativa deverá ser oportunamente encaminhada à unidade especializada deste Tribunal, a AudPetróleo, para que avalie, com a profundidade necessária, se o seu conteúdo e detalhamento são suficientes para garantir que a execução da estratégia comercial seja pautada por parâmetros claros, rastreáveis e alinhados aos planos da companhia e aos princípios do interesse público e da eficiência. Somente após essa análise técnica será possível atestar o cumprimento da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário.
22. Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.
- 23.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1926/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.281/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de reexame (Acompanhamento)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A.
4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.



7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).

8. Representação legal: Marco Aurelio Ferreira Martins (194793/OAB-SP), representando Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de reexame interposto por Petróleo Brasileiro S.A. contra o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, que apreciou acompanhamento com o objetivo de avaliar a conformidade e a governança nas alterações da política de preços de combustíveis da Petrobras, que constitui a sua nova Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina (ECDG),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, c/c arts. 285 e 286 do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer e negar provimento ao presente recurso de reexame, mantendo-se inalterado o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1926-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 019.833/2022-9

Natureza: Pedido de Reexame (Monitoramento)

Unidade Jurisdicionada: Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas

Responsável: Mário Limberger (172.815.980-68).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONSTANTES DO ACÓRDÃO 1.925/2019-TCU-PLENÁRIO. CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS AGRÍCOLAS. NÃO ATENDIMENTO À DILIGÊNCIA REITERADA. MULTA. RENOVAÇÃO DA DILIGÊNCIA. COMUNICAÇÕES. PEDIDO



DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar os principais elementos do processo, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 47), a qual contou com a anuência de seu corpo dirigente (peça 48), com destaques do original:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Mário Limberger (peça 36), contra o Acórdão 651/2025-TCU-Plenário (peça 30), relatado pelo Ministro Substituto Weder de Oliveira, nos seguintes termos:

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

9.1. aplicar a Mário Limberger a multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pelo não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à reiterada diligência, e fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.3. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.4. determinar à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos que renove a diligência ao Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas, constante à peça 22, a fim de verificar o cumprimento do acórdão 1.925/2019-Plenário, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente:

9.4.1. normativos (em arquivo pesquisável no formato *Portable Document Format* - PDF) que regulamentam as seguintes matérias no âmbito do respectivo sistema, abrangendo o conselho federal e os conselhos regionais:

9.4.1.1. a concessão de verbas indenizatórias (diária, auxílio de representação, jeton e correlatos), bem como estudos/justificativas que fundamentaram a definição dos valores praticados (subitem 9.4.1.1 do acórdão 1.925/2019 Plenário);

9.4.1.2. a concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2 do referido acórdão);

9.4.1.3. a concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres (subitem 9.4.1.3 do referido acórdão);

9.4.1.4. a concessão de patrocínio (subitem 9.4.1.4 do referido acórdão);

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo (subitem 9.4.1.5 do referido acórdão);

9.4.2. documento (em arquivo pesquisável no formato *Portable Document Format* - PDF) sobre a avaliação realizada pelo conselho federal acerca do modelo de estruturação das unidades de auditoria interna no âmbito do respectivo sistema, abrangendo o conselho federal e os conselhos regionais, conforme art. 24 da Lei 10.180/2001 c/c parágrafo único do art. 14 do Decreto 3.591/2000, bem como, se houver, cópia do normativo que regulamenta essa matéria (subitem 9.4.2 do referido acórdão);

9.4.3. documento (em arquivo pesquisável no formato *Portable Document Format* - PDF) sobre os procedimentos estabelecidos pelo conselho federal em coordenação com os conselhos regionais para o planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional, bem como, se houver, cópia do normativo que regulamenta essa matéria (subitem 9.4.3 do referido acórdão);

9.4.4. documento (em arquivo pesquisável no formato *Portable Document Format* - PDF) sobre os procedimentos estabelecidos pelo conselho federal para o acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais, bem como, se houver, cópia do normativo que regulamenta essa matéria (subitem 9.4.4 do referido acórdão);

9.4.5. documento (em arquivo pesquisável no formato *Portable Document Format* - PDF) sobre o inventário realizado pelo conselho federal acerca das receitas auferidas no âmbito do respectivo sistema, abrangendo o conselho federal e os conselhos regionais, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizem como taxa sem a devida previsão legal, bem como, se houver, cópia do normativo que regulamenta essa matéria (subitem 9.4.5 do referido acórdão);

9.4.6. interlocutor para viabilizar o contato direto da equipe de monitoramento, caso seja necessária a obtenção de informações complementares de forma mais célere, indicando o respectivo número de telefone e endereço de *e-mail*;

9.5. enviar cópia deste acórdão ao responsável;

9.6. informar aos interessados que esta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.’

HISTÓRICO

2. Trata-se de monitoramento do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que foi posteriormente modificado pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário, também sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peças 3 e 10)

2.1. O Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário (peça 3) impôs uma série de determinações aos conselhos federais, incluindo, dentre outras, a normatização de aspectos essenciais de sua gestão. Dentre as determinações destacam-se a adequação da concessão de diárias, auxílio de representação e jetons, de forma compatível com os entendimentos do TCU, seguindo os princípios da legalidade e da economicidade. O Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário (peça 10) modificou parte dessas deliberações, detalhando e ajustando algumas das determinações originais.

2.2. Após estabelecer prazo para implementação dessas medidas, o TCU promoveu uma diligência para obter informações atualizadas sobre o cumprimento das determinações (peças 13 a 18). Contudo, o CFTA não respondeu no prazo estabelecido, o que levou a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) a propor a **realização de uma audiência** com o presidente do CFTA para que apresentasse razões de justificativa pelo não atendimento à diligência efetivada por meio do Ofício 24004/2023-TCU/Seproc (peças 19 a 20).

2.3. O relator do processo, o Exmo. Ministro Substituto Weder de Oliveira, considerou que o descumprimento de diligências por parte do CFTA, entidade ainda recente, criada em 2018, poderia

ser visto à luz de sua estrutura em desenvolvimento. No entanto, isso não isentaria o conselho de suas responsabilidades. Ainda assim, foi proposta a reiteração **da diligência**, oferecendo ao CFTA uma nova oportunidade para manifestar-se sobre as ações já implementadas ou justificar o não cumprimento de outras.

2.4. A exigência de cumprimento das determinações foi equilibrada pela possibilidade de evitar a aplicação de multas caso o Conselho se manifestasse tempestivamente. Esse entendimento se baseou em precedentes do TCU, como o Acórdão 2.684/2009-TCU-2ª Câmara, ministro Aroldo Cedraz, que prevê que a apresentação tardia de informações, se for completa, pode excepcionalmente dispensar a aplicação da penalidade.

2.5. Ante a persistência da situação, a unidade técnica entendeu que a aplicação de multa ao presidente do CFTA, ~~Mário~~ **Mário** Limberger, seria o caminho a ser tomado, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal de Contas da União e com o disposto nos arts. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, e 268, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, que preveem sanção pelo não atendimento, sem causa justificada, de diligências ou determinações emanadas do Tribunal. Essa disposição é corroborada também pelo art. 268, inciso IV, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), que estabelece a imposição de multa aos responsáveis que descumprirem diligências no prazo estipulado (peça 30, p. 2).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 41), ratificado pelo Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas (peça 43), que concluiu pelo conhecimento do recurso como pedido de reexame, com a atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar se a multa aplicada poderia ser cancelada considerando a prestação das informações exigidas na diligência e da suposta ilegitimidade do TCU (peça 36, p. 2-3)

5. Se a multa aplicada poderia ser cancelada

5.1. O recorrente afirma que a documentação que finalmente acosta aos autos é apta a trazer todas as informações que foram requeridas ao CFTA.

5.2. Além disso, advoga que a situação reclama o reconhecimento da ilegitimidade passiva do CFTA e do recorrente, o que logicamente importaria o cancelamento da multa imposta pelo Tribunal contra a pessoa física do Presidente da entidade.

5.3. Afirma que no processo de auditoria não figuraram como partes o Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas e o seu responsável técnico, sendo certo que as decisões do Tribunal de Contas da União não possuem efeito *erga omnes*, mas meramente *inter partes*.

5.4. Portanto, deduz que as obrigações trazidas na decisão do TCU seriam inexigíveis em relação ao CFTA. Desse modo, não haveria que se falar em qualquer descumprimento da entidade em razão do não encaminhamento das informações solicitadas.

5.5. Logo, considerando que o CFTA e o seu representante legal não participaram do processo TC 036.608/2016-5 juntamente das demais entidades e representantes legais lá arrolados, exsurge a manifesta ilegitimidade passiva do CFTA e do seu representante legal relativamente às exigências constantes do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário.

Análise

5.6. O TC 036.608/2016-5 refere-se a auditoria na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), que tinha por objetivo avaliar, em âmbito nacional, a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional, conforme consignado na proposta de fiscalização contida no TC 030.312/2016-7.

5.7. Mais especificamente, tratava-se de FOC realizada nos conselhos de fiscalização profissional para analisar, de forma ampla, diversos aspectos relacionados à gestão destas autarquias, mormente em relação ao controle da gestão, receitas, despesas com verbas indenizatórias, transferências de recurso para terceiros e atividade-fim.

5.8. Dada a quantidade de conselhos existentes, não seria possível que a auditoria abrangesse todos eles. Além disso, a extensão do escopo dos trabalhos, aliada à amplitude de unidades jurisdicionadas envolvidas, tornou imperioso que as solicitações de auditoria fossem formuladas e recebidas por meio de correio eletrônico. No total, considerando-se somente as respostas válidas, 540 conselhos, federais e regionais, responderam ao questionário, representando cerca de 96,6% do total de conselhos (559).

5.9. Ou seja, a amostra utilizada permitiu criar um arcabouço para avaliar, em âmbito nacional, a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional. O processo de monitoramento subsequente, portanto, nada tem de relação com uma suposta dicotomia *erga omnes* vs. *inter partes*, como sustenta o recorrente, tratando-se tão-somente de utilização das conclusões da auditoria aos conselhos, em âmbito nacional, precisamente como era o objetivo do trabalho de fiscalização levado a cabo pelo Tribunal.

5.10. Outra forma que se vislumbra para dar a razão ao recorrente em seu pleito de ilegitimidade passiva seria questionar a competência do TCU para fiscalizar conselhos como o próprio CFTA. Essa via, no entanto, não prosperará, pela natureza autárquica dos conselhos e pela sua capacidade tributária ativa, que os leva à subsunção aos princípios do direito público.

5.11. No que tange à natureza autárquica dos conselhos, diversas leis de criação estabeleceram expressamente o regime jurídico autárquico para estas entidades. Independentemente disto, em função de diversas controvérsias no entendimento da doutrina, estas dúvidas foram definitivamente sanadas com base no julgamento pelo STF da ADIN 1.717-6 (DF), na qual, pela interpretação conjugada dos arts. 5º, inc. XIII, 22, inc. XVI, 21, inc. XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da CF/1988, chegou-se à conclusão da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, com poder de polícia, de tributar e de punir, no âmbito do exercício de atividades profissionais regulamentadas. Este entendimento é pacífico também no TCU, conforme externado nos Acórdãos 341/2004-TCU- Plenário e 3.036/2006-TCU-1ª Câmara.

5.12. Além disso, no âmbito do Tribunal de Contas da União, entendeu-se em diversas assentadas que os conselhos de fiscalização de profissional têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária e múnus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado. Esses atributos são, segundo o entendimento do TCU, suficientes para fazer incidir sobre os conselhos as normas gerais e princípios de direito público. Em conclusão, não há que se falar em ilegitimidade passiva do recorrente também por essa via.

5.13. Mesmo sem o acatamento de seus argumentos de ilegitimidade passiva, portanto, sem razão em seu pedido de cancelamento da multa, ainda há a possibilidade de revisão da multa. O assunto trata-se de decisão da alçada ministerial no Tribunal, pertencendo à compreensão do relator do presente recurso e poderá ser materializada na prolação do acórdão correspondente, de acordo com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da resposta à diligência formulada.

5.14. No que se refere ao *quantum* fixado para a multa, vê-se que ele se encontra dentro dos parâmetros legais e regimentais. De fato, nos termos do art. 58, inc. IV, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inc. IV, do RI/TCU, o montante da multa poderia variar entre 5% e 50% do montante máximo previsto no *caput* do art. 58 da Lei Orgânica. Esse, para o ano de 2025, é o valor de R\$ 86.646,75 (Portaria-TCU 14/2025). Vê-se que a multa aplicada de R\$ 5.000,00 equivale a 5,77% do limite estabelecido na portaria, próximo da punição mínima prevista para esse tipo de infração.

5.15. Desse modo, o recorrente não apresentou qualquer justificativa plausível para o descumprimento da diligência, sendo que a multa aplicada se encontra dentro dos parâmetros legais

e regimentais estabelecidos nos normativos do TCU.

5.16. Finalmente, acerca do suposto atendimento da diligência, cabe à Unidade Técnica de origem avaliar e analisar o conteúdo e o alcance das informações prestadas, por se encontrarem no escopo do processo original de monitoramento.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) a auditoria foi feita por amostragem. A amostra utilizada permitiu criar um arcabouço para avaliar, em âmbito nacional, a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional. O processo de monitoramento subsequente, portanto, nada tem de relação com uma suposta dicotomia *erga omnes* vs. *inter partes*, como sustenta o recorrente, tratando-se tão-somente da utilização das conclusões da auditoria aos conselhos, em âmbito nacional, precisamente como era o objetivo do trabalho de fiscalização levado a cabo pelo Tribunal;
- b) outra forma que se vislumbra para dar a razão ao recorrente em seu pleito de ilegitimidade passiva seria questionar a competência do TCU para fiscalizar conselhos com o próprio CFTA. Essa via, no entanto, não prosperará, pela natureza autárquica dos conselhos e pela sua capacidade tributária ativa, que os leva à subsunção aos princípios do direito público;
- c) Desse modo, o recorrente não apresentou qualquer justificativa plausível para o descumprimento da diligência, sendo que a multa aplicada se encontra dentro dos parâmetros legais e regimentais estabelecidos nos normativos do TCU; e
- d) posteriormente ao julgamento do recurso, encaminhar os autos à AudGovernança para que se faça a análise em primeira instância das informações prestadas supostamente em resposta à diligência, no âmbito do processo original de monitoramento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso interposto para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente e ao Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA).
- c) após o julgamento do recurso, encaminhar os autos à AudGovernança para análise das informações prestadas supostamente em resposta à diligência, em prosseguimento do processo de monitoramento.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio pedido de reexame interposto por Mário Limberger, Presidente do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA), contra o Acórdão 651/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Weder de Oliveira, por meio do qual esta Corte aplicou-lhe multa no valor de R\$ 5.000,00 em razão do não atendimento, sem causa justificada, à diligência reiterada pelo Tribunal.

2. O recorrente sustenta, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva e do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas, sob o argumento de que o Conselho não figurou como parte no processo TC 036.608/2016-5, que deu origem ao Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, cujas determinações são objeto deste monitoramento. Alega, ainda, que as decisões do TCU não possuem efeito *erga omnes*, mas apenas *inter partes*, o que tornaria inexigíveis as obrigações impostas ao CFTA.

3. Registro que o mencionado Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário tratou de auditoria voltada à avaliação, em âmbito nacional, da regularidade da gestão dos conselhos de fiscalização profissional, com foco nos controles internos, receitas, despesas com verbas indenizatórias (diárias, auxílios e jetons) e transferências de recursos a terceiros. Em sua parte dispositiva, a decisão fixou entendimentos para uniformizar a natureza e os limites dessas despesas, determinando que os conselhos federais formalizem as regras para todo o sistema em consonância com os parâmetros do Poder Executivo Federal, alcançando, assim, a gestão de todos os conselhos profissionais do país para garantir maior regularidade e transparência na aplicação de seus recursos.
4. Ademais das preliminares, o recorrente pleiteia o cancelamento da multa aplicada, alegando que: (i) a documentação apresentada em sede recursal seria suficiente para atender à diligência; (ii) a multa seria indevida, considerando a suposta ilegitimidade passiva; e (iii) o valor da sanção seria desproporcional.
5. No mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) manifestou-se pelo conhecimento do recurso e não provimento.
6. Reitero o despacho por meio do qual admiti o recurso com efeito suspensivo sobre os itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido (peça 43) e corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir.
7. Os argumentos não merecem acolhida.
8. Conforme mencionado, o TC 036.608/2016-5 consistiu em Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada em âmbito nacional, com o objetivo de avaliar a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional. A amostra utilizada na auditoria permitiu a formulação de conclusões aplicáveis a todos os conselhos, incluindo o CFTA, ainda que esse não tenha sido diretamente selecionado para a amostra inicial ou integrado a relação processual.
9. Ademais, a natureza autárquica dos conselhos profissionais, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 1.717-6/DF, confere ao TCU competência para fiscalizá-los, nos termos do art. 70 da Constituição Federal. Essa competência abrange tanto os conselhos diretamente auditados quanto aqueles que, por força das conclusões da fiscalização, sejam alcançados pelos entendimentos e determinações do Tribunal.
10. Portanto, não há que se falar em ilegitimidade passiva do CFTA ou de seu representante legal, tampouco em inexigibilidade das obrigações impostas pelo Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário.
11. Ademais, ainda que por hipótese o argumento acima fosse procedente, o Presidente do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas, ocupante de cargo de relevo e inerente respeito institucional, deveria minimamente ter respondido às reiteradas diligências desta Corte e apresentado os esclarecimentos sobre sua visão do caso, e não simplesmente as ignorado.
12. Quanto aos aspectos de mérito, o recorrente afirma que, embora de fato não tenha respondido tempestivamente à diligência reiterada, os documentos apresentados na peça recursal seriam suficientes para atender à demanda do Tribunal.
13. Contudo, a análise do conteúdo e do alcance das informações prestadas escapa ao cerce do recurso, que deveria permear a apresentação de justificativas para o não atendimento de diligência reiterada por esta Corte. Ou seja, o presente recurso limita-se a avaliar a regularidade da aplicação da multa, não sendo a espécie processual adequada para discutir o mérito do monitoramento.



14. Justamente em relação à conduta que deu ensejo à multa imposta com fundamento no art. 58, inc. IV, da Lei 8.443/1992, observa-se que o recorrente não apresentou justificativa recursal plausível para o descumprimento da diligência, limitando-se a alegar ilegitimidade passiva, tese já rechaçada.
15. Em relação ao argumento de que a multa seria desproporcional, especialmente considerando a recente criação do CFTA, em 2018, e sua estrutura ainda em desenvolvimento, ressalto que a aplicação da sanção não decorre de incapacidade estrutural do Conselho, mas da inércia em atender simples diligências do Tribunal, mesmo após reiteradas oportunidades.
16. Nessa quadra, o *quantum* da multa, fixado em R\$ 5.000,00, correspondente a 5,77% do limite máximo previsto no art. 58 da Lei Orgânica do TCU, revela-se proporcional à gravidade da conduta, uma vez que se situa em patamar próximo ao mínimo regimental.
17. Assim, não há elementos que justifiquem o afastamento ou a revisão do valor da sanção. Como consequência, o encaminhamento mais adequado é conhecer do pedido de reexame e negar-lhe provimento.
18. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.
19. TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1927/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.833/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Monitoramento)
3. Recorrente: Mário Limberger (172.815.980-68).
4. Unidade Jurisdicionada: Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); 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 monitoramento em que se aprecia pedido de reexame interposto por Mário Limberger, Presidente do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas, contra o Acórdão 651/2025-TCU-Plenário, por meio do qual foi multado por não atendimento a diligência reiterada por esta Corte,

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

 - 9.1. conhecer do pedido de reexame e negar-lhe provimento, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992;
 - 9.2. enviar cópia desta decisão ao recorrente e ao Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas;



9.3. restituir os autos à unidade instrutora para análise das informações prestadas em resposta à diligência, como forma de prosseguimento do monitoramento.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1927-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 027.078/2018-3 [Aposos: TC 029.091/2022-5, TC 029.092/2022-1]

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

Unidade Jurisdicionada: Município de Santo Antônio do Tauá/PA

Responsáveis: Samuel Tadeu Lima Aflalo (153.226.962-53); Sérgio Hideki Hiura (304.134.352-53).

Representação legal: Iracy Pamplona (3.393/OAB-PA), Helena Maria Rocha Lobato (4.147/OAB-PA) e outros, representando Sérgio Hideki Hiura; Victor Fonseca Campos (23.665/OAB-PA), Fabio Costa Klautau (31.737/OAB-PA), Eduardo Jorge da Silva Rendeiro Junior (34.071/OAB-PA) e Luiz Carlos de Carvalho Neto (30.887/OAB-PA), representando Samuel Tadeu Lima Aflalo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO DOS PREFEITOS GESTORES DOS RECURSOS. REVELIA DE UM GESTOR. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. JUSTIFICATIVAS DO OUTRO GESTOR ACATADAS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. DEMONSTRAÇÃO DA REGULARIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. AFASTAMENTO DE DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO



Trata-se de recurso de revisão interposto por Samuel Tadeu Lima Aflalo (peças 160-161) contra o Acórdão 2.518/2022-TCU-Primeira Câmara, prolatado nesta tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do recorrente, ex-Prefeito de Santo Antônio do Tauá/PA, em razão de irregularidades na gestão de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

2. A deliberação em tela, relatada pelo Ministro Substituto Augusto Sherman, considerou o recorrente revel, julgou irregulares suas contas, imputou-lhe débito e aplicou-lhe multa.

3. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, não conferi efeito suspensivo, alinhado ao exame de admissibilidade realizado pela unidade instrutora (peça 167).

4. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência de seu corpo diretivo e do Ministério Público junto ao TCU (peças 184-187):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Samuel Tadeu Lima Aflalo (peça 160) contra o Acórdão 2.518/2022-TCU-1ª Câmara (peça 114, Rel. Min. Augusto Sherman).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Evandro Corrêa da Silva e de Sérgio Hideki Hiura, Prefeitos de Santo Antônio do Tauá/PA nas gestões 25/9/2014 a 25/5/2015 e 26/5/2015 a 31/12/2016, respectivamente, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados ao Município, por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2015, Pnae-2015,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir Evandro Corrêa da Silva da relação processual;

9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas por Sérgio Hideki Hiura;

9.3. julgar regulares com ressalva as contas de Sérgio Hideki Hiura, com base no art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação;

9.4. considerar revel Samuel Tadeu Lima Aflalo, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.5. julgar irregulares as contas de Samuel Tadeu Lima Aflalo, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, condenando-o, com base nos arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, da mesma Lei, ao pagamento da quantia de R\$ 142.997,45 (cento e quarenta e dois mil, novecentos e noventa e sete reais e quarenta e cinco centavos), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 20/4/2015 até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6. aplicar a Samuel Tadeu Lima Aflalo, com fundamento no art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, multa prevista no art. 57 da mesma Lei, c/c art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 22.000,00 (vinte e dois mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da



notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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; e

9.8. remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Pará, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para o ajuizamento das ações civis e penais que considerar cabíveis.'

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de Evandro Corrêa da Silva e de Sérgio Hideki Hiura, prefeitos de Santo Antônio do Tauá/PA nas gestões 25/9/2014 a 25/5/2015 e 26/5/2015 a 31/12/2016, respectivamente, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados ao município, por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2015, Pnae-2015.

2.1. No âmbito deste Tribunal, os ex-prefeitos foram citados em 17/8/2018 (peças 26 e 27), tendo Sérgio Hideki Hiura apresentado as suas alegações de defesa em 31/1/2019, mediante as quais informou que a questionada prestação de contas foi entregue ao FNDE, em 22/10/2018.

2.2. Constatado pelo auditor o encaminhamento dos documentos ao órgão concedente, foi determinada a realização de diligência para que fosse expedida nota técnica em face da prestação de contas intempestiva, com vistas ao saneamento dos autos.

2.3. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação atendeu à diligência deste Tribunal com as notas técnicas 44/2019 (peça 40) e 1/2020 (peça 44, p. 1-7). A Nota Técnica 1/2020 concluiu por nova responsabilização quanto às irregularidades apuradas na Nota Técnica 44/2019. Isso levou a Secex/TCE a propor a citação de Samuel Tadeu Lima Aflalo, pela primeira vez, em virtude de despesas não comprovadas, no valor de R\$ 142.997,45, em 20/4/2015, bem como nova citação de Sérgio Hideki Hiura (peça 47), por despesas não comprovadas no total de R\$ 240.091,15, no período de 2/6 a 6/11/2015.

2.4. Promovidas as citações, a unidade técnica propôs fossem acolhidas as alegações de defesa apresentadas por Sérgio Hideki Hiura, entendendo que as despesas correspondentes ao débito que lhe fora imputado foram devidamente comprovadas, e, quanto ao ex-prefeito Samuel Tadeu Lima Aflalo, sugeriu sua condenação em débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, tendo em vista não ter apresentado a prestação de contas, nem ter comparecido aos autos para justificar a despesa efetuada em sua gestão.

2.5. A proposta da Secex/TCE teve a anuência do Ministério Público junto ao TCU e foi seguida pelo relator. Assim, em 10/5/2022, a Primeira Câmara deste Tribunal proferiu o Acórdão 2.518/2022 (peça 114).

2.6. À peça 131, Samuel Tadeu Lima Aflalo apresentou pedido de prorrogação de prazo e de reabertura do processo para defesa inicial, os quais foram indeferidos, conforme despacho de peça 137, haja vista a ausência de previsão regimental para o seu acatamento.

2.7. Consoante atestado de peça 144, o Acórdão 2.518/2022-TCU-1ª Câmara transitou em julgado em 2/8/2022, tendo sido feitos os lançamentos no Cadastro de Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares – Cadirreg.

2.8. Posteriormente, Samuel Tadeu Lima Aflalo interpôs recurso de reconsideração contra a decisão condenatória do TCU (peça 147), o qual não foi conhecido (Acórdão 3.593/2023-TCU-1ª Câmara, peça 152), uma vez que já havia decorrido mais de cento e oitenta dias do término do prazo para a sua interposição. Além disso, consoante o art. 10, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022, não se mostrava oportuna a análise da prescrição, pelo TCU, no presente processo.



2.9. Irresignado, o responsável apresentou o recurso de revisão às peças 160-161 contra a deliberação previamente descrita. Ao serem analisadas as razões apresentadas por ele, esta unidade de auditoria especializada, em razão da aprovação da Resolução-TCU 367/2024, manifestou-se pela não ocorrência da prescrição, principal ou intercorrente, no caso em apreço, à luz da Resolução-TCU 344/2022.

2.10. Quanto à alegação de que não houve nenhuma despesa irregular, no que tange aos valores cuja responsabilidade foi imputada ao recorrente, verificando que os documentos juntados por ele para demonstrar a sua boa e regular aplicação podiam, em tese, comprovar as despesas impugnadas, e tendo em vista que o controle interno não havia se manifestado acerca de tais documentos, a AudRecursos propôs que o FNDE fosse oficiado, a fim de se pronunciar sobre eles, emitindo a correspondente nota técnica. Foi, então, expedido o Ofício 19761/2024-TCU/Seproc, de 20/5/2024 (peça 172).

2.11. Em 14/6/2024, Samuel Tadeu Lima Aflalo peticionou apresentando medida cautelar incidental para suspender a decisão que não conheceu (Acórdão 3.593/2023-TCU-1ª Câmara, peça 152) do recurso de reconsideração interposto (peças 174-177), diante da aproximação do pleito municipal e do prosseguimento da cobrança executiva dos débitos decorrentes da condenação do TCU, bem como da iminência de bloqueio judicial, cuja ordem se encontra pendente de cumprimento.

2.12. Antes da apreciação da referida medida cautelar, o FNDE encaminhou os Ofícios 16238/2024/Coade/Cgrec/Difin-FNDE, de 21/6/2024 (peças 178-180) e 16835/2024/Copmc/Cgrec/Difin-FNDE, de 26/6/2024 (peça 182), em resposta à diligência deste Tribunal, contendo a Nota Técnica 4202341/2024/COAFI/CGAPC/DIFIN, de 20/6/2024 (peças 180 e 182), acerca da documentação recebida dos recursos repassados por aquela entidade à Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Tauá/PA, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE/2015.

2.13. A seguir, será examinado o teor da mencionada nota técnica, a fim de se concluir a respeito da possibilidade de os documentos apresentados pelo recorrente demonstrarem a correta aplicação dos recursos por ele geridos, na condição de ex-prefeito do Município de Santo Antônio do Tauá/PA, no período de 27/2 a 14/5/2015, no total de R\$ 142.997,45.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 163 e do despacho de peça 167.

EXAME DE MÉRITO

3.1. No recurso em apreço, defende-se que não houve nenhuma despesa irregular, no que tange aos valores cuja responsabilidade lhe foi imputada, conforme documentação juntada aos autos.

3.2. Ao analisar os citados documentos por provocação deste Tribunal, o FNDE emitiu a Nota Técnica 4202341/2024/COAFI/CGAPC/DIFIN (peças 180 e 182), em que afirma que, com base na documentação encaminhada pelo responsável, ‘fica evidenciado que o montante de R\$ 142.997,45 foi utilizado de forma adequada, dentro das diretrizes do programa’. Assim, aquela entidade conclui pela suficiência da documentação apresentada, sendo possível a comprovação da execução dos recursos no valor de R\$ 142.997,45.

3.3. Compulsando-se os documentos sobre os quais o FNDE se pronunciou (peça 161), identifica-se entre eles a ordem de pagamento emitida pela Prefeitura no mencionado valor, com os dados do empenho e da liquidação (p. 3), a nota de empenho (p. 4-5), a nota de liquidação (p. 6-7), o comprovante de pagamento (p. 8) e a nota fiscal respectiva (p. 9-10). Também estão disponíveis nos referidos documentos os extratos da conta bancária do município no período analisado (p. 15-22), corroborando o gasto efetuado na gestão do recorrente.

3.4. Frise-se que, pelos citados documentos, o pagamento realizado à empresa Rodízios do Pará Restaurante Ltda. se deveu ao fornecimento de gêneros alimentícios para merenda escolar, tendo a

empresa sido contratada com dispensa de licitação, o que se justificou por meio do Decreto Municipal 236/2014 (peça 161, p. 29), que decretou situação de emergência no Município de Santo Antônio do Tauá/PA, por 120 (cento e vinte) dias, a contar de 4/6/2014.

3.5. Além disso, conforme o Ofício 16.238/2024/Coade/Cgrec/Difin-FNDE (peça 178), a unidade responsável pela análise técnica da documentação intempestiva apresentada por Samuel Tadeu Lima Aflalo se posicionou em consonância com o Parecer 2.613/2019/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE (peça 179).

3.6. O referido parecer sugere a aprovação com ressalvas da prestação de contas da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Tauá/PA, referente ao exercício de 2015, no tocante à análise técnica de execução do Programa, pois não foi atendida a totalidade dos dispositivos técnicos estabelecidos na Resolução CD/FNDE 26/2013, o que gerou uma série de apontamentos que demonstram impropriedades que ensejam ressalvas, embora não evidenciem prejuízo ao erário.

3.7. Destarte, tendo em vista o posicionamento da unidade do FNDE responsável pela análise técnica da prestação de contas em referência, a conclusão da Nota Técnica 4.202.341/2024/COAFI/CGAPC/DIFIN (peças 180 e 182), bem como o teor dos documentos anexados ao recurso de revisão em apreço, considera-se que restou comprovada a boa e regular aplicação do montante questionado, de maneira que o recurso merece ser provido, para se julgar regulares com ressalva as contas do responsável, afastando-se o débito e a multa que lhe foram imputados anteriormente. Assim indica os enunciados da Jurisprudência Seleccionada do TCU abaixo:

‘A apresentação da prestação de contas, ainda que intempestivamente, demonstrando a boa e regular aplicação dos recursos conveniados, enseja o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do responsável.’ (Acórdão 298/2008-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman)

‘As contas devem ser julgadas regulares com ressalva quando ocorrer o atendimento ao aspecto material da prestação de contas (comprovada a boa e regular aplicação dos recursos) concomitante ao atendimento parcial do aspecto formal (intempestividade verificada na apresentação dos documentos), tendo em vista que o descumprimento do aspecto formal configura somente uma ressalva.’ (Acórdão 1.178/2006-TCU1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes)

3.8. Ainda que não tenha sido apresentada justificativa plausível para o atraso na prestação de contas, no caso concreto, não cabe o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, haja vista que o responsável não foi instado a se justificar sobre a omissão. Nesse sentido, Acórdão 2.069/2013-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Sub. André de Carvalho) e Acórdão 7.495/2015-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Sub. Weder de Oliveira).

3.9. Pelas razões expostas, em conformidade com as informações prestadas pelo FNDE em atendimento à diligência deste Tribunal, o Acórdão 2.518/2022-TCU-1ª Câmara (peça 114) deve ser reformado, julgando-se as contas de Samuel Tadeu Lima Aflalo regulares com ressalva, com exclusão do débito a ele atribuído, bem como da multa que lhe foi aplicada.

3.10. Em assim se decidindo, resta prejudicado o pedido de medida cautelar incidental apresentado pelo recorrente (peças 174-177), uma vez que o objetivo nele pretendido já será alcançado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III, e 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU:

a) conhecer do recurso de revisão interposto por Samuel Tadeu Lima Aflalo e, no mérito, dar-lhe provimento, para julgar suas contas regulares com ressalva, afastando-se o débito e a multa a ele imputados pelo Acórdão 2.518/2022-TCU-1ª Câmara;

b) considerar prejudicado o pedido de medida cautelar incidental às peças 174-177;



c) determinar que seja dada ciência desta decisão ao MP/TCU, para que comunique o seu teor ao órgão credor, para as providências cabíveis no âmbito das execuções decorrentes dos processos de cobrança executiva TC 029.091/2022-5 e TC 029.092/2022-1;

d) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio recurso de revisão interposto por Samuel Tadeu Lima Aflalo contra o Acórdão 2.518/2022-TCU-Primeira Câmara, prolatado nos autos desta tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do recorrente, ex-Prefeito de Santo Antônio do Tauá/PA, em razão de irregularidades na gestão de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) em 2015.

2. A decisão recorrida julgou irregulares as contas do responsável, condenou-o ao pagamento de débito no valor histórico de R\$ 142.997,45 e aplicou-lhe multa de R\$ 22.000,00, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, em razão da ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.
3. Irresignado, o recorrente sustenta, em síntese: (i) a existência de novos documentos que comprovam a regular aplicação dos recursos; (ii) a dificuldade de acesso à documentação necessária à época da citação, em razão do longo período transcorrido desde sua saída da gestão municipal; e (iii) a ausência de dano ao erário, considerando que os valores foram devidamente utilizados para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar.
4. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), após análise dos argumentos e dos elementos apresentados, concluiu pela procedência do recurso, propôs reformar o acórdão recorrido para julgar as contas do responsável regulares com ressalva, afastando o débito e a multa anteriormente imputados. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com esse encaminhamento.
5. Feito o necessário resumo, passo a decidir.
6. Preliminarmente, ratifico o despacho de admissibilidade constante da peça 167, proferido nos termos dos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, conhecendo-se do recurso de revisão sem efeito suspensivo, uma vez atendidos os requisitos legais.
7. Quanto ao mérito, acolho as análises promovidas pela unidade instrutora e pelo Ministério Público junto ao TCU, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações adicionais sobre os pontos que considero determinantes para a reforma da decisão.
8. No essencial ao deslinde dos autos, observo que o recorrente apresentou documentos que não haviam sido analisados no processo originário, consistentes em notas fiscais, comprovantes de pagamento, extratos bancários e pareceres técnicos que demonstram a aplicação dos recursos no fornecimento de gêneros alimentícios para a merenda escolar.
9. Esses elementos foram submetidos à análise do FNDE, que concluiu, por meio da Nota Técnica 4.202.341/2024/COAFI/CGAPC/DIFIN, que o montante de R\$ 142.997,45 foi utilizado de forma adequada, dentro das diretrizes do programa (peça 180).
10. Além disso, o FNDE destacou que, embora a prestação de contas tenha sido intempestiva, os documentos apresentados são suficientes para comprovar a execução dos recursos,



recomendando a aprovação das contas com ressalvas, em razão de impropriedades formais que não configuram prejuízo ao erário.

11. Como sabido, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a apresentação de prestação de contas, ainda que intempestiva, demonstrando a boa e regular aplicação dos recursos, enseja o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do responsável. Nesse sentido, destaco os precedentes tratados nos Acórdãos 298/2008-TCU-Segunda Câmara (relator Ministro Substituto Augusto Sherman) e 1.178/2006-TCU-Primeira Câmara (relator Ministro Augusto Nardes).
12. Por outro lado, ainda que a prestação de contas tenha sido intempestiva, não caberia a aplicação da multa, pois o responsável não foi instado, em sede de citação ou audiência, a justificar o atraso na apresentação dos documentos.
13. Diante desse cenário, incorporo os fundamentos das análises dos autos para conhecer do recurso de revisão interposto por Samuel Tadeu Lima Aflalo, dando-lhe provimento para reformar o Acórdão 2.518/2022-TCU-Primeira Câmara, de modo a julgar suas contas regulares com ressalva, afastando-se o débito e a multa anteriormente atribuídos, além de medidas acessórias.
14. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.
15.
TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de agosto de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1928/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.078/2018-3.
- 1.1. Apensos: 029.091/2022-5; 029.092/2022-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Samuel Tadeu Lima Aflalo (153.226.962-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Santo Antônio do Tauá/PA.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
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: Iracy Pamplona (3.393/OAB-PA), Helena Maria Rocha Lobato (4.147/OAB-PA) e outros, representando Sérgio Hideki Hiura; Victor Fonseca Campos (23.665/OAB-PA), Fabio Costa Klautau (31.737/OAB-PA), Eduardo Jorge da Silva Rendeiro Junior (34.071/OAB-PA) e Luiz Carlos de Carvalho Neto (30.887/OAB-PA), representando Samuel Tadeu Lima Aflalo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto por Samuel Tadeu Lima Aflalo contra o Acórdão 2.518/2022-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual



o recorrente foi considerado revel e teve suas contas julgadas irregulares com imputação de débito e aplicação de multa,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de revisão e dar-lhe provimento para:

9.1.1. tornar insubsistentes os subitens 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.518/2022-TCU-Primeira Câmara; e

9.1.2. julgar regulares com ressalva as contas de Samuel Tadeu Lima Aflalo, com fundamento nos arts. 16, inc. II, 18 e 23, inc. II, da Lei 8.443/1992;

9.2. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar incidental de peças 174-177;

9.3. dar ciência desta decisão ao Ministério Público junto ao TCU para que atue junto ao ente credor no sentido da adoção de providências cabíveis no âmbito das execuções decorrentes dos processos de cobrança executiva TC 029.091/2022-5 e TC 029.092/2022-1;

9.4. enviar cópia desta decisão ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Procuradoria da República no Estado do Pará.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1928-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 014.127/2025-3

Natureza: Agravo (em Indisponibilidade de Bens)

Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Agravantes: Alumini Engenharia S.A., Cesar Luiz de Godoy Pereira e José Lázaro Alves Rodrigues

SUMÁRIO: AGRAVO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. EXISTÊNCIA DE PROCESSO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. NÃO EXTENSÃO AUTOMÁTICA DO EFEITO SUSPENSIVO DE RECURSO À MEDIDA CAUTELAR. IMPOSSIBILIDADE

DE CONSTRIÇÃO DE BENS DE EMPRESA RECUPERANDA.
PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto por Alumini Engenharia S.A., Cesar Luiz de Godoy Pereira e José Lázaro Alves Rodrigues contra a implementação da medida cautelar de Indisponibilidade de Bens determinada pelo Acórdão 1.249/2025-Plenário (item 9.16, abaixo transcrito), especificamente no que concerne à sociedade empresária.

2. Apesar de intitulada “manifestação”, a petição encaminhada pelos interessados deve ser conhecida como agravo, nos termos do artigo 23, § 2º, inciso II, e artigo 25, § 2º, da Resolução-TCU 370/2024, uma vez que foi interposta com vistas à “*revogação das medidas adotadas, em razão da*” (peça 16):

“(i) *Existência de processo de recuperação judicial, portanto, necessidade de observância da regra de indivisibilidade e universalidade do juízo de recuperação judicial prevista na Lei nº 11.101/2005, bem como o entendimento consolidado desta Corte de Contas acerca da impossibilidade de decretação de medida cautelar de indisponibilidade de bens em empresas que estão em recuperação judicial e o disposto no art. 7º da Resolução nº 370/2024 do TCU;*

(ii) *Interposição de recurso com pedido de atribuição de efeito suspensivo e afronta aos princípios do contraditório e ampla defesa, tendo em vista a não disponibilização dos resultados da indisponibilidade de bens promovida pelo TCU.”*

3. No recurso, as empresas alegaram e requereram o que se segue (peça 16):

[...] 2. Em sessão Plenária realizada no dia 04/06/2025, os Exmos. Ministros deste C. Tribunal de Contas da União julgaram o presente caso, resultando na elaboração do Acórdão nº 1249/2025-TCU-Plenário, por meio do qual restou acordado:

9.1. *acolher parcialmente as razões de justificativa de José Pita Domingues diante da prescrição da pretensão punitiva do TCU;*

9.2 *acolher parcialmente as alegações de defesa de Guarupart Participações Ltda. e excluída da presente relação processual;*

9.3. *considerar revel os responsáveis Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

9.4. *rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Alusa Engenharia S.A. (atualmente Alumini Engenharia S.A.), César Luiz de Godoy Pereira, José Lazaro Alves Rodrigues, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Pedro José Barusco Filho;*

9.5. *julgar irregulares as contas de Alusa Engenharia S.A. – Atualmente Alumini Engenharia S.A., César Luiz de Godoy Pereira, José Lazaro Alves Rodrigues, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Pedro José Barusco Filho, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque;*

9.6. *condenar Alusa Engenharia S.A. (atualmente Alumini Engenharia S.A.), César Luiz de Godoy Pereira, José Lazaro Alves Rodrigues e Renato de Souza Duque, solidariamente, ao pagamento do débito no valor de R\$ 111.285.231,09 (cento e onze milhões, duzentos e oitenta e cinco mil, duzentos e trinta e um reais e nove centavos), a ser recolhido aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A., com atualizações legais desde a data desta decisão até o pagamento, na forma da legislação em vigor;*

9.7. *condenar, com fundamento no parágrafo único do art. 944 do Código Civil de 2002, José Sérgio Gabrielli de Azevedo ao pagamento do débito no valor de R\$ 1.140.000,00 (um milhão, cento e quarenta mil reais);*

9.8. condenar o espólio ou sucessores de Paulo Roberto Costa ao pagamento do débito de R\$ 27.821.307,75 (vinte e sete milhões, oitocentos e vinte e um mil, trezentos e sete reais e setenta e cinco centavos) a ser recolhido aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A., com atualizações legais desde a data desta decisão até o pagamento, na forma da legislação em vigor;

9.9. condenar Pedro José Barusco Filho ao pagamento do débito de R\$ 27.821.307,75 (vinte e sete milhões, oitocentos e vinte e um mil, trezentos e sete reais e setenta e cinco centavos), a ser recolhido aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A., com atualizações legais desde a data desta decisão até o pagamento, na forma da legislação em vigor;

9.10. condenar Alusa Engenharia S.A. – Atualmente Alumini Engenharia S.A., César Luiz de Godoy Pereira, José Lazaro Alves Rodrigues e Renato de Souza Duque, solidariamente, aos débitos dos subitens 9.7, 9.8 e 9.9 supra, a ser recolhido aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A., com atualizações legais desde a data desta decisão até o pagamento, na forma da legislação em vigor;

9.11. aplicar aos responsáveis abaixo arrolados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, de acordo com os valores indicados, fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, os recolhimentos aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária, desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor: (...)

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

9.13. considerar os pagamentos efetuados no âmbito dos acordos de leniência e de colaboração, a título de multas ou confiscos, para amortização dos valores das indenizações, se maiores, apuradas contra os responsáveis colaboradores, desde que haja a identidade entre os fatos geradores e o cofre credor;

9.14. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para o recolhimento das primeiras parcelas de que tratam os débitos dos subitens 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 supra e autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, os correspondentes acréscimos legais, alertando os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do RI/TCU;

9.15. considerar graves as infrações cometidas e inhabilitar César Luiz de Godoy Pereira e José Lázaro Alves Rodrigues para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por oito anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.16. decretar a indisponibilidade de bens dos responsáveis, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992, bem como determinar à Segecex que adote as medidas para a sua implementação;

9.17. comunicar esta decisão:

9.17.1. aos responsáveis, à Petróleo Brasileiro S.A. e à Advocacia Geral da União;

9.17.2. à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, e do art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis; e

9.17.3. à sucessora da Força-Tarefa da Operação Lava-Jato perante o Ministério Público Federal no Paraná, à 13ª Vara Federal de Curitiba, à sucessora da Força-Tarefa da Operação Lava-Jato perante a Advocacia-Geral da União no Rio de Janeiro e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, para ciência e eventuais providências.'

3. Em razão das determinações constantes no referido Acórdão, na data de 07/07/2025, a Secretaria de Gestão de Processos apresentou relatório de indisponibilidade de bens (Peça 336), demonstrando o cumprimento ao item 9.16 do mencionado Acórdão, através da adoção das medidas: (i) envio de **e-mails** para os principais cartórios de registros de imóveis de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, locais de residência dos responsáveis; (ii) por meio do BC-Correios, foi enviado para todas as instituições financeiras



do país, solicitação de informações sobre a existência de valores financeiros sob a guarda dos responsáveis; (iii) autuação de processos apartados de indisponibilidade de bens, onde supostamente foram apresentados os resultados das pesquisas realizadas.

4. Segundo o relatório da Secretaria, a fase de pesquisa de bens foi finalizada em 04/07/2025, tendo a SEPROC autorizado o registro na Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB, cuja finalidade é concretizar o bloqueio de bens. Assim, através do CNIB, foram encaminhadas mensagens às Instituições Financeiras para que procedessem o bloqueio de valores sob a guarda dos responsáveis.

5. Nesse sentido, foram expedidos aos Peticionários os Ofícios 028.161/2025, 028.160/2025 e 028.159/2025, notificando-os sobre a implementação da medida de indisponibilidade de bens dos responsáveis arrolados no Acórdão 1249/2025-TCU. Adicionalmente, os Ofícios determinam que, no prazo de 15 dias, contados do recebimento da intimação, os responsáveis encaminhem, se houver, informações que caracterizem a inviabilidade de constrição do bem ou direito atingido pela medida, apresentando prova dos elementos de fato e de direito necessários à caracterização de sua indisponibilidade ou impenhorabilidade legal, ou ainda de sua indispensabilidade em se tratando de bens necessários ao sustento do responsável ou à manutenção de suas atividades operacionais.

6. Quanto ao ofício direcionado à Alumini, também foi adicionada a informação de que o bloqueio de bens e valores da empresa foi realizado após uma análise do processo de recuperação judicial (Peça 342), destacando que o processo transitou em julgado em fevereiro de 2018, motivo pelo qual a Secretaria constatou a inaplicabilidade das exceções relativas aos temas recuperação judicial/falência e bloqueio de bens.

7. Sendo assim, a presente manifestação tem como objetivo demonstrar que as referidas medidas não poderiam ter sido adotadas pelo TCU, em razão da interposição de recurso de reconsideração com pedido de atribuição de efeito suspensivo e diante da Peticionária Alumini enfrentar processo de Recuperação Judicial.

II. DO SEGUNDO PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL PROMOVIDO PELA ALUMINI. EXISTÊNCIA DE CRISE ECONÔMICA-FINANCEIRA.

8. O primeiro processo de Recuperação Judicial da Alumini foi distribuído em 15/01/2015, perante a 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais da Comarca da Capital de São Paulo, autuada sob o número 1002851-64.2015.8.26.0100. Em 21/10/2015, após a aprovação do Plano de Recuperação Judicial da Alumini na Assembleia Geral de Credores, o MM. Juízo da 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais concedeu a recuperação judicial para a empresa requerente.

9. Após a Alumini cumprir com todas as suas obrigações durante o biênio legal de fiscalização da recuperação judicial, o Douto Juízo da 1ª RJ houve por bem proferir a sentença de encerramento da recuperação judicial em 17/07/2021.

10. Nesse sentido, foram pagos mais de R\$ 230 milhões em dívidas junto aos seus credores, incluindo o pagamento de mais de R\$ 150 milhões em créditos trabalhistas para mais de 10 mil trabalhadores, havendo ainda algumas obrigações em cumprimento.

11. No entanto, em razão da iminência de sofrer penhoras de bens e valores em razão de processos originados por força das arbitrariedades da Petrobrás, que podem inviabilizar de vez a atividade da Alumini, bem como o cumprimento do Plano de Recuperação Judicial, a empresa distribuiu em 01/12/2023 o seu segundo pedido de recuperação judicial (doc. 01).

12. A ação foi distribuída sob o nº 1170241-78.2023.8.26.0100, perante a 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central do TJSP e, atualmente, encontra-se em fase recursal, diante da interposição de Recurso Especial com pedido de atribuição de efeito suspensivo, o qual foi deferido pelo Exmo. Presidente da Seção de Direito Privado do E. TJSP (doc. 02).

13. Em que pese a análise acerca da situação econômica da empresa realizada pela SEPROC/SEGESC (Peça 342), resta evidente que a Secretaria deixou de observar o segundo pedido de recuperação judicial promovido pela Alumini, o que impõe a aplicação das exceções relativas à recuperação judicial/falência e bloqueio de bens, conforme previsto no art. 7º da Resolução nº 370/2024 do TCU.



14. É patente que a indisponibilidade de bens promovida pelo TCU pode inviabilizar de vez a atividade da Alumini, bem como o cumprimento do Plano de Recuperação Judicial, o que torna necessária a imediata suspensão da medida adotada.

15. Assim, destaca-se o entendimento consolidado desta Corte de Contas a respeito do tema:

‘Não é possível ao TCU decretar medida cautelar de indisponibilidade de bens (art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992) de empresa em situação de recuperação judicial, em razão da indivisibilidade e da universalidade do juízo de recuperação judicial (Lei 11.101/2005), que tem competência exclusiva para promover medidas constritivas do patrimônio de empresa submetida a esse regime e para o qual, se for o caso, devem ser encaminhados, por intermédio da AGU, os pedidos de bloqueio de bens formulados pelo Tribunal para assegurar o ressarcimento dos danos ao erário em apuração.’ (Acórdão 1563/2020-Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Data da sessão: 17/06/2020)

16. Esse enunciado foi replicado no Acórdão 333/2019-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, apreciado em sessão de 20/02/2019 e no Acórdão 1982/2018-Plenário, também de relatoria do Min. Benjamin Zymler, cuja sessão de julgamento ocorreu em 22/08/2018.

17. Portanto, não pode a Corte de Contas decretar a indisponibilidade de bens da Alumini, uma vez que ela persiste em situação de recuperação judicial, dessa forma, nos termos da Lei nº 11.101/2005, aplica-se a regra da indivisibilidade e a universalidade do juízo de recuperação judicial, que é o único competente para adotar medidas constritivas no patrimônio da empresa.

III. DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA O ACÓRDÃO 1249/2025-TCU – PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO NÃO APRECIADO – IMPOSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES PELO TCU

18. Em 02/07/2025, os Peticionários apresentaram Recurso de Reconsideração com pedido de atribuição de efeito suspensivo, contra o Acórdão 1249/2025-TCU.

19. Nesta oportunidade, foram arguidos, em síntese: a ocorrência de prescrição quinquenal; a não participação da Alumini no Cartel; a existência de informação privilegiada; o não pagamento de vantagens indevidas; a inexistência de sobrepreço pois o contrato estava abaixo da estimativa de custos da Petrobras, o que gerou vantagem à Administração Pública; a impossibilidade de análise de sobrepreço em itens unitários em razão do contrato ter natureza de empreitada por preço global; e a existência de discussão judicial sobre o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, havendo prova pericial que comprova tal argumento.

20. Diante disso, com fundamento no artigo 33 da Lei nº 8.443/1992 e artigos 207 e 285 do RITCU, os Peticionários pediram o reconhecimento da regularidade da contratação celebrada entre a Alumini e a Petrobras, com o consequente afastamento das imputações de sobrepreço.

21. Nesse sentido, evidencia-se que as medidas de indisponibilidade de bens adotadas pelo TCU não podem persistir, sob pena de afronta ao princípio do contraditório e ampla defesa, previsto no art. 5º, LV, da Constituição Federal, tendo em vista que o Acórdão ainda não transitou em julgado e sequer foram exauridas as discussões acerca da efetiva aplicação das suas determinações.

22. Ademais, a subsistência da medida cautelar intensifica a inobservância ao contraditório e ampla defesa, uma vez que não houve a disponibilização do resultado da pesquisa de bens e efetivação das condutas adotadas pela Corte de Contas, prejudicando ainda mais o exercício deste direito, pois os Peticionários sequer obtiveram informações acerca dos bens eventualmente alcançados, para que assim pudessem exercer plenamente o seu direito de defesa.

23. Ainda que se sustente que referidos resultados foram disponibilizados nos processos apartados, os Peticionários informam que não lograram êxito ao acessar os respectivos processos, pois os resultados das pesquisas estão categorizados como sigilosos:

[...]

24. Portanto, mesmo que o acesso aos autos tenha sido realizado por seu procurador devidamente habilitado, até o momento às partes não têm ciência do resultado da medida cautelar adotada pelo TCU.



25. Nestes termos, nota-se a irregularidade da medida adotada diante da interposição de recurso de reconsideração com pedido de atribuição de efeito suspensivo, bem como a não disponibilização do resultado da indisponibilidade de bens, em patente prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa, circunstância que demonstra a ocorrência de cerceamento de defesa.

IV. PEDIDOS

26. Nos termos expostos, pede-se a revogação das medidas adotadas, com a remessa dos autos ao Min. Rel. para análise do recurso de reconsideração, em razão da:

(i) Existência de processo de recuperação judicial, portanto, necessidade de observância da regra de indivisibilidade e universalidade do juízo de recuperação judicial prevista na Lei nº 11.101/2005, bem como o entendimento consolidado desta Corte de Contas acerca da impossibilidade de decretação de medida cautelar de indisponibilidade de bens em empresas que estão em recuperação judicial e o disposto no art. 7º da Resolução nº 370/2024 do TCU;

(ii) Interposição de recurso com pedido de atribuição de efeito suspensivo e afronta aos princípios do contraditório e ampla defesa, tendo em vista a não disponibilização dos resultados da indisponibilidade de bens promovida pelo TCU.”

É o relatório.

VOTO

Conforme o relatório precedente, cuida-se, nesta oportunidade, de agravo interposto por Alumini Engenharia S.A., Cesar Luiz de Godoy Pereira e José Lázaro Alves Rodrigues contra a implementação da medida cautelar de indisponibilidade de bens determinada pelo Acórdão 1.249/2025-Plenário (item 9.16), especificamente no que concerne à sociedade empresária.

2. Apesar de intitulada “manifestação”, a petição deve ser conhecida como agravo, nos termos do artigo 23, § 2º, inciso II, e artigo 25, § 2º, da Resolução-TCU 370/2024, uma vez que foi interposta com vistas à “revogação das medidas adotadas, em razão da” (peça 16):

“(i) Existência de processo de recuperação judicial, portanto, necessidade de observância da regra de indivisibilidade e universalidade do juízo de recuperação judicial prevista na Lei nº 11.101/2005, bem como o entendimento consolidado desta Corte de Contas acerca da impossibilidade de decretação de medida cautelar de indisponibilidade de bens em empresas que estão em recuperação judicial e o disposto no art. 7º da Resolução nº 370/2024 do TCU;

(ii) Interposição de recurso com pedido de atribuição de efeito suspensivo e afronta aos princípios do contraditório e ampla defesa, tendo em vista a não disponibilização dos resultados da indisponibilidade de bens promovida pelo TCU.”

3. Originalmente, o processo cuida da tomada de contas especial constituída em atendimento ao subitem 9.2.1 do Acórdão 632/2017-Plenário, destinada à quantificação do dano e apuração final das responsabilidades pelos indícios de irregularidades apontados no Contrato 0858.0056936.10.2, celebrado entre a Petróleo Brasileiro S.A. e a Alusa Engenharia S.A. (atual Alumini Engenharia S.A. – em recuperação judicial) para fornecimento de bens e prestação de serviços relativos a Unidade de Hidrocrackeamento Catalítico – UHCC (U-2400), incluindo a Subestação Unitária (SE2400), do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

4. No despacho de encaminhamento elaborado pela Secretaria de Gestão de Processos (peça 19), informou-se que o “Serviço de Gestão de Condenações, Sanções e Cautelares – Segesc tomou conhecimento da decretação da medida e, em seguida, juntou a sentença proferida no Processo nº 1002851-64.2015.8.26.0100, a qual decretou o encerramento da recuperação judicial da Alumini



Engenharia S.A. Ressalta-se que a própria empresa requereu o encerramento do processo de recuperação judicial, conforme informações presentes na peça 342, do processo principal, nº 009.160/2017-5, e peça 10, do processo apartado nº 014.127/2025-3”.

5. No entanto, no pedido (i), transcrito acima, os agravantes fazem referência a um segundo pedido de recuperação judicial (peça 17), cuja ação foi distribuída sob o nº 1170241-78.2023.8.26.0100, perante a 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e, atualmente, encontra-se em fase recursal, diante da interposição de Recurso Especial com pedido de atribuição de efeito suspensivo, o qual foi deferido pelo Presidente da Seção de Direito Privado do TJSP (peça 18), no seguintes termos:

“Pelo exposto, defiro o pedido de agregação do efeito suspensivo ao recurso especial, para suspender os efeitos do V. Acórdão recorrido, reestabelecendo-se os efeitos da decisão que concedeu parcialmente a tutela provisória a fls. 1.823/1.824, para suspender, nos autos 0049012-53.2015.8.19.0001, 5071542-58.2021.4.04.7000 e 0001413-79.2014.5.06.0192, quaisquer atos de efetiva constrição patrimonial da recuperanda, nisso compreendido tão somente o efetivo levantamento dos valores retidos judicialmente pelos credores-exequentes, sem prejuízo da manutenção dos numerários bloqueados nos respectivos Juízos, até o exame de admissibilidade do reclamo, se negativo, ou até seu julgamento, em caso de admissão.”

6. Segundo a empresa, tendo em vista o reestabelecimento da decisão judicial que concedeu parcialmente a tutela provisória para suspender, nos processos citados, constrições patrimoniais específicas, haveria infringência ao 7º da Resolução 370/2024 do TCU caso mantida a indisponibilidade decretada pelo Acórdão 1.249/2025-Plenário. O referido dispositivo prevê o seguinte:

“Art. 7º Não será decretada a indisponibilidade de bens ou direitos:

I - de órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública, direta ou indireta, da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios;

II - de empresa com falência decretada;

III - de empresa com recuperação judicial concedida, quanto aos bens necessários ao cumprimento do plano de recuperação homologado ou aprovado pelo juízo competente.

§ 1º A ressalva contida nos incisos II e III não prejudica a decretação da medida contra os sócios ou administradores que também respondam pelo dano, conforme vier a ser deliberado pelo Tribunal.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos II e III, poderá o Tribunal solicitar à Advocacia-Geral da União ou à entidade credora do ressarcimento, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, que postule, perante o juízo competente, a reserva de importância que estimar suficiente ao ressarcimento do erário, nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei 11.101/2005.

§ 3º No caso de empresas sob regime de recuperação judicial, a unidade técnica deverá empreender esforços para conhecer o plano de recuperação homologado ou aprovado judicialmente, para ciência de seu alcance, dos meios de recuperação a serem empregados e dos bens indicados pelo devedor, nos termos do art. 53 da Lei 11.101/2005.

§ 4º As informações referidas no § 3º subsidiarão a proposta da unidade técnica, de decretação da indisponibilidade dos bens não necessários ao cumprimento do plano de recuperação judicial, na forma do inciso III, ou de solicitação, ao juízo competente, da reserva de bens para assegurar o ressarcimento, nos termos do § 2º, ou de conjugação dessas medidas.”

7. No caso concreto, convém mencionar que o juízo de primeira instância, indeferiu, no mérito, o pedido de recuperação judicial (17 de janeiro de 2024), com base, essencialmente, no seguinte argumento: “[...] é possível concluir que não existe atividade econômica, atual e exercida há mais de 02 (dois) anos, não sendo o caso de deferimento o processamento do soerguimento



judicial”¹⁰. A decisão judicial juntada à peça 18 é justamente a atribuição de efeito suspensivo, pelo Presidente da Seção de Direito Privado do TJSP, ao citado indeferimento, reestabelecendo os efeitos da tutela provisória.

8. Pois bem. O dispositivo da norma do TCU não proíbe a decretação de indisponibilidade pela simples existência de processo de recuperação judicial, ou mesmo por seu deferimento. O inciso III do art. 7º da Resolução TCU 370/2024 fala especificamente em “*empresa com recuperação judicial **concedida**, quanto aos bens necessários ao cumprimento do plano de recuperação homologado ou aprovado pelo juízo competente*”. A expressão “recuperação judicial **concedida**” se relaciona à homologação do acordo, nos termos do art. 58 da Lei 11.101/2005:

“Art. 58. Cumpridas as exigências desta Lei, o juiz concederá a recuperação judicial do devedor cujo plano não tenha sofrido objeção de credor nos termos do art. 55 desta Lei ou tenha sido aprovado pela assembleia-geral de credores na forma dos arts. 45 ou 56-A desta Lei”.

9. Logo, pela literalidade da norma interna, seria possível a decretação de indisponibilidade de bens no caso em apreço, uma vez que apenas *deferida* a recuperação judicial, mas ainda não *concedida*. No entanto, mesmo nesse interim, a intervenção do TCU via constrição de bens pode prejudicar o desenrolar daquele processo judicial, que visa a ordenar a possível reinserção da pessoa jurídica recuperanda no mercado. Cabe trazer à baila o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada, embasado no Acórdão 1.563/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

“Não é possível ao TCU decretar medida cautelar de indisponibilidade de bens (art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992) de empresa em situação de recuperação judicial, em razão da indivisibilidade e da universalidade do juízo de recuperação judicial (Lei 11.101/2005), que tem competência exclusiva para promover medidas constritivas do patrimônio de empresa submetida a esse regime e para o qual, se for o caso, devem ser encaminhados, por intermédio da AGU, os pedidos de bloqueio de bens formulados pelo Tribunal para assegurar o ressarcimento dos danos ao erário em apuração.”

10. Fica evidente, da leitura do enunciado, que a ideia geral é preservar a força atrativa do juízo da recuperação judicial. No entanto, não se realizou, naquela ocasião, discussão mais aprofundada acerca do momento a partir do qual isso ocorreria. Buscando sanar a questão, útil transcrever os arts. 6º, inc. III, e 47, *caput*, da Lei 11.101/2005:

“Art. 6º a decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial implica: [...]

III - proibição de qualquer forma de retenção, arresto, penhora, sequestro, busca e apreensão e constrição judicial ou extrajudicial sobre os bens do devedor, oriunda de demandas judiciais ou extrajudiciais cujos créditos ou obrigações sujeitem-se à recuperação judicial ou à falência.

[...]

Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.”

11. O cotejo do enunciado transcrito com os dispositivos legais acima citados permite concluir que, mesmo antes da *concessão* da recuperação judicial, já compete ao juízo da recuperação judicial analisar a viabilidade da constrição patrimonial, sopesando a pertinência dos atos constritivos. É a única forma de enaltecer a diretriz legal de preservação da empresa no momento da crise econômico-financeira. Logo, compreendo que o *deferimento* da recuperação judicial já obsta o efeito construtivo direto e imediato da decisão do TCU. Se este for também o entendimento do colegiado, penso ser o

¹⁰ <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?jsessionid=FF70FB011D667DF7634715C784D63F1B.cpopg8?processo.codigo=2S001SBYF0000&processo.foro=100&processo.numero=1170241-78.2023.8.26.0100>



caso, até mesmo, de recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a pertinência de aperfeiçoar o dispositivo da norma interna nesse sentido.

12. Em vista disso, no caso concreto, por conta do efeito suspensivo da decisão do Presidente da Seção de Direito Privado do TJSP, deve-se revogar a medida cautelar alvitada no Acórdão 1249/2025-Plenário (item 9.16), apenas no que concerne à Alumini Engenharia S.A. (pessoa jurídica), dando provimento ao seu agravo.

13. Em acréscimo, pertinente determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que acompanhe o deslinde do feito, no processo judicial 1170241-78.2023.8.26.0100, para que provoque este relator na eventualidade da reversão da decisão do Presidente da Seção de Direito Privado do TJSP (peça 18). Isso porque, se isso ocorrer, impende avaliar o restabelecimento da medida cautelar alvitada no Acórdão 1249/2025-Plenário (item 9.16), no que concerne à Alumini Engenharia S.A. (pessoa jurídica).

14. Convém tratar, ainda, do segundo ponto trazido pelos agravantes: “(ii) *Interposição de recurso com pedido de atribuição de efeito suspensivo e afronta aos princípios do contraditório e ampla defesa, tendo em vista a não disponibilização dos resultados da indisponibilidade de bens promovida pelo TCU*”.

15. Compreendo que, mesmo tendo sido prolatada por meio de acórdão – e não de despacho, o que seria o corriqueiro tratando-se de medida cautelar –, a decretação da indisponibilidade não perde sua natureza de medida cautelar, razão pela qual não é alcançada pelo efeito suspensivo do recurso de reconsideração interposto. Não fosse assim, a decretação de indisponibilidade por meio de acórdão estaria fadada à inefetividade, pois busca justamente acautelar bens que permitam os pagamentos eventualmente devidos. Esse efeito acautelatório restaria esvaziado se o provimento tivesse seus efeitos suspensos como consequência da interposição de recurso de reconsideração. Logo, entendo que a via adequada à impugnação da decretação de indisponibilidade de bens, mesmo quando alvitada em acórdão, é o agravo, sem efeito suspensivo automático.

16. Cabe ao relator *ad quem* avaliar se é pertinente a atribuição de efeito suspensivo ao item específico por meio do qual a medida cautelar foi adotada. Se não houver pronunciamento nesse sentido, os efeitos da medida, via de regra, permanecem em vigor.

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 20 de agosto de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1929/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.127/2025-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (em Indisponibilidade de Bens)
3. Agravantes: Alumini Engenharia S.A., Cesar Luiz de Godoy Pereira e José Lázaro Alves Rodrigues
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: não há



9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o agravo interposto por Alumini Engenharia S.A., Cesar Luiz de Godoy Pereira e José Lázaro Alves Rodrigues contra a implementação da medida cautelar de indisponibilidade de bens determinada pelo Acórdão 1.249/2025-Plenário, especificamente no que concerne à sociedade empresária;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 277, inciso V, 274 e 289, § 3º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer deste agravo, para, no mérito, dar-lhe provimento, revogando-se a medida cautelar alvitada no Acórdão 1.249/2025-Plenário (item 9.16), apenas no que concerne à Alumini Engenharia S.A. (pessoa jurídica);

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que acompanhe o deslinde do Processo Judicial 1170241-78.2023.8.26.0100, para que provoque este relator na eventualidade da reversão da decisão do Presidente da Seção de Direito Privado do TJSP (peça 18);

9.3. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a pertinência de aperfeiçoar o inciso III do art. 7º da Resolução TCU 370/2024 para que contemple não apenas o período posterior à concessão da recuperação judicial, mas também o que se segue ao *deferimento* da medida pelo juízo competente;

9.4. comunicar esta deliberação aos agravantes e aos demais responsáveis, bem como à 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1929-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 014.838/2025-7

Natureza: Representação

Unidade: Fundação Nacional de Saúde

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO E OPERACIONAL. FUNASA/RO. INDÍCIO DE INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. HABILITAÇÃO SUPOSTAMENTE INDEVIDA,

POR AFRONTA AO ART. 63, IV, DA LEI 14.133/2021, REFERENTE A EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE COTAS LEGAIS PARA RESERVA DE CARGOS. PESO DA FUNÇÃO REGULATÓRIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA MENOR NA FASE COMPETITIVA E MAIOR NA FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. DEVER DE DILIGENCIAR, POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO, ANTE A IMPUGNAÇÃO DA DECLARAÇÃO APRESENTADA PELA LICITANTE. ÔNUS JUSTIFICATÓRIO BAIXO, BASTANDO A PLAUSIBILIDADE DAS ALEGAÇÕES. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. SUGESTÃO DE REALIZAÇÃO DE PAINEL DE REFERÊNCIA EM FUTURA AÇÃO DE CONTROLE SOBRE O TEMA. ARQUIVAMENTO.

Diante de declaração de licitante afirmando o atendimento de cota legal prevista no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, que, por sua vez, reste impugnada por certidão do MTE atestando o contrário, compete à Administração diligenciar à licitante para que esclareça a situação, por meio da apresentação de justificativas plausíveis que evidenciem eventual impossibilidade de atendimento aos quantitativos previstos na lei, em face de admissões e desligamentos, bem como de dificuldades no preenchimento das cotas, a fim de afastar a inabilitação, devendo tais aspectos serem fiscalizados, com maior rigor, durante a execução contratual.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com singelos ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a concordância das suas instâncias diretivas (peças 35 e 36):

- “1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90005/2025 sob a responsabilidade de Fundação Nacional de Saúde, com valor estimado de R\$ 2.549.492,64, objetivando contratação de serviços de apoio administrativo e operacional para atender às demandas da Fundação Nacional de Saúde em Rondônia (Funasa/RO), a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (peça 13, p. 3).*
- 2. Apenas o item 2 licitado é objeto desta representação, correspondendo aos serviços de copeiragem, com valor estimado de R\$ 107.615,40 (peça 20, p. 5).*
- 3. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi Compras.gov.*
4. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*
 - a) Situação: homologado, pelo valor de R\$ 72.980,52 (item 2), à licitante Instituto Brasileiro de Políticas Públicas (IBrapp), em 4/7/2025 (peça 20).*
 - 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 menciona o representante no item 5.1.a adiante.*
5. *O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*
 - a) o vencedor do item 2 licitado, Instituto Brasileiro de Políticas Públicas (Ibrapp), CNPJ 09.611.589/0001-39, não comprovou o cumprimento das cotas legais destinadas a pessoas com deficiência e*

aprendizes, previstas respectivamente no art. 93 da Lei 8.213/1991 e art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conforme os seguintes fatos:

a.1) ainda na fase de impugnação ao edital a empresa MS Serviços apresentou questionamento ao pregoeiro, que entendeu bastar a mera declaração para fins de atendimento ao art. 63, IV, da Lei 14.133/2021;

a.2) o fato foi levado ao conhecimento do Ministério Público do Trabalho da 14ª Região (MPT/14), que instaurou o Inquérito Civil 000225.2025.14.000/0 e expediu a Recomendação 14774.2025, determinando que a Funasa/RO fizesse constar nos seus editais e contratos a obrigatoriedade de cumprimento das cotas legais de aprendizagem e de pessoas com deficiência e estabelecesse mecanismos efetivos de controle, já que insuficiente a autodeclaração e disponível consulta sobre o cumprimento das cotas no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho (MTb);

a.3) o MPT/14 também determinou à Funasa/RO que se abstinhasse de contratar empresas que se encontrem descumprindo as referidas cotas, pois esse descumprimento implica em reconhecer na ausência de habilitação social e trabalhista, sob pena de providências judiciais e extrajudiciais;

a.3) em sede de recurso administrativo, foi apontado e comprovado que o licitante habilitado Ibrapp estava com cotas de aprendizes e pessoas com deficiência inferiores ao previsto na legislação, conforme certidões emitidas em 23/6/2025 (peças 11 e 29; 12 e 28);

a.4) em contrarrazões, o Ibrapp alegou ter envidado esforços para cumprir as cotas legais mediante a oferta de vagas, porém sem sucesso, o que se revela irônico, considerando tratar-se de um instituto que ostenta em sua própria denominação a expressão “Políticas Públicas”;

a.5) o recurso administrativo foi rejeitado pelo pregoeiro e pela autoridade superior e o Ibrapp foi mantido habilitado, a despeito de continuar descumprindo as cotas legais, como indicam as certidões do MPT de 9/7/2025 (peças 9 e 33; 10 e 32);

a.6) considerando que a autodeclaração não pode prevalecer sobre indícios materiais contrários ao autodeclarado e conforme se depreende do Acórdão 523/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), havendo elementos concretos que apontem para o não cumprimento das cotas legais, a Administração deve diligenciar para comprovação, sob pena de violar a isonomia e as políticas públicas inclusivas;

a.7) assim, uma vez questionada a veracidade da autodeclaração, cabia à declarante comprovar o que declarou ou que ao menos que passou a cumprir as cotas; no entanto, somente nas contrarrazões a empresa passou a alegar, sem provas idôneas, que teria tentado contratar aprendizes e pessoas com deficiência, sem êxito, anexando como supostas provas das tentativas capturas de tela (“prints”) de ofertas de emprego, ignorando que tais prints não conferem autenticidade e veracidade factual;

a.8) ademais, as alegações do Ibrapp poderiam ser úteis em procedimentos administrativos perante o MTb decorrente do inquérito civil supracitado ou no âmbito judicial, que discutissem eventuais dificuldades para cumprimento da obrigação legal em tela, não servindo para justificar o fornecimento de declaração inverídica no processo licitatório, que exige objetividade, veracidade, legalidade, boa-fé e observância ao edital;

a.9) a Lei 14.133/2021 exige claramente a declaração e comprovação do cumprimento dessa obrigação na fase de habilitação (art. 63, IV); cumprimento da cota ao longo da execução do contrato (art. 116) e o descumprimento pode gerar a extinção contratual (art. 137, IX); e

a.10) fazer uma declaração apenas para, posteriormente, tentar relativizá-la com justificativas que não se coadunam com a conduta esperada de um fornecedor diligente e comprometido com a lisura do certame; nessas circunstâncias a escolha da empresa que comprovadamente atende à legislação inclusiva representaria melhor alinhamento ao interesse público, especialmente no que se refere à inserção de pessoas reabilitadas, com deficiência e aprendizes no mercado de trabalho;

b) a proposta do Ibrapp para o item 2 contempla preços manifestamente inexequíveis, como no caso do item “café”, com valores até 66% abaixo da média de mercado, sem comprovação idônea do fornecedor (cujo endereço apontava local residencial sem estrutura), e sem apresentar rubrica de lucro direto, apenas “lucro indireto”, dificultando a análise da sustentabilidade econômico-financeira;

b.1) o art. 64, §2º, da Lei 14.133/2021 impõe à Administração o dever de diligenciar quando houver indícios de inexecutabilidade e o art. 5º da mesma lei consagra o princípio da transparência, violado pela falta de demonstração adequada dos custos e margens de lucro; e

b.2) assim, deve ser inabilitada a licitante vencedora, pois há risco de dano ao erário pela inexecutabilidade da sua proposta.



6. O representante traz como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 4, 8-20 e 22-31, algumas repetidas:

Peça(s)	Descrição/conteúdo
4	Pedidos de esclarecimentos e respostas
7 e 21	Petições de juntada
8 e 23	Recomendação do Ministério Público do Trabalho (MPT)
9 e 33	Certidão sobre cota para aprendizes, de 9/7/2025
10 e 32	Certidão sobre cota para pessoas com deficiência e de reabilitados, de 9/7/2025
11 e 29	Certidão sobre cota para pessoas com deficiência e de reabilitados, de 23/6/2025
12 e 28	Certidão sobre cota para aprendizes, de 23/6/2025
13 e 31	Edital
14	Situação do certame em 9/7/2025
15 e 26	Registro de recurso administrativo
16	Recurso administrativo
17 e 30	Contrarrazões recursais
18 e 27	Decisão recursal
20 e 24	Termo de homologação
19 e 25	Termo de julgamento

7. Solicita medida **cautelar** para suspender a assinatura do contrato decorrente do item 2 do certame para evitar dano irreparável ao interesse público, assegurando-se eficácia e eficiência à decisão de controle externo. Aponta que o contrário, possibilitar a assinatura imediata do contrato, gerará riscos de execução do objeto, de paralisações ou rescisões futuras e de consolidação de vícios não mais saneáveis (peça 1, p. 7-12).
8. Ademais, solicita a notificação do Ibrapp, a remessa à Procuradoria de Contas, a remessa da decisão ao MPT/14 para compor o inquérito civil supracitado e a procedência da representação (peça 1, p. 11-12).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Inicialmente, deve-se registrar que a representação 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 representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.
10. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.
11. Além disso, Moraes & Santos Serviços Ltda - ME, enquanto licitante, tendo como procurador Lucas Rodrigues Sicheroli, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.
12. 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 inexecução ou execução insatisfatória do contrato.
13. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos 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.

EXAME SUMÁRIO

14. 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 relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto, uma vez que, a teor do que prescreve o art. 106, § 7º, I, da precitada resolução, a matéria de fundo tratada nos presentes autos tende a agregar valor à construção de jurisprudência sobre a tese discutida e/ou os fatos trazidos são considerados de alto risco e relevância, embora não materialidade.

EXAME TÉCNICO

- I. **Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar**



15. 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 do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

16. 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.

I.2. Perigo da demora reverso

17. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que faltam elementos para sua análise.

I.3. Plausibilidade jurídica

18. A partir das alegações do representante foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:

I.3.1. Descumprimento, pela licitante habilitada, das cotas de menor aprendiz e de pessoa com deficiência e reabilitado da Previdência

Fundamento legal ou jurisprudencial: Art. 63, IV, e 92, XVII, da Lei 14.133/2021; art. 93 da Lei 8.213/1991; art. 429 da CLT; Decreto 9.579/2018; e IN - SIT/MTb 146/2018 .

Análise:

- a) Essa suposta irregularidade está abordada no item 5.a e seus subitens retro. De início, observa-se que exigir das licitantes o cumprimento efetivo da reserva de cotas para aprendiz, para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, desde a fase de habilitação, poderia soar como ilegal e restritivo, já que, pela literalidade do edital e da Lei 14.133/2021, tal exigência só se daria na assinatura do contrato e durante sua execução, conforme dispositivos da Lei 14.133/2021 e do edital abaixo transcritos, este sequer dispondo da declaração relativa à cota para aprendiz:

Lei 14.133/2021:

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

(...)

IV - Será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

(...)

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

(...)

Art. 116. Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas.

(...)

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

(...)

IX - Não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

Edital (peça 13):

3.3. No cadastramento da proposta inicial, o licitante declarará, em campo próprio do sistema, que:

(...)

3.3.4. cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

(...)



7. DA FASE DE HABILITAÇÃO

(...)

7.8. Será verificado se o licitante apresentou no sistema, sob pena de inabilitação, a declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

- b) Não se espera do contratante e dos licitantes esforço hermenêutico para compreensão das disposições editalícias, que devem ser claras, objetivas e diretas. Nesse sentido, a construção interpretativa do representante no sentido de tornar exigível o cumprimento de uma obrigação contratual (cotas de cargos) desde antes do contrato e no transcorrer da licitação, por ser supostamente medida preventiva e mais eficaz do que exigir no momento da contratação (momento conforme com a literalidade da Lei 14.133/2021) pode contribuir para futura doutrina e jurisprudência, mas não se pode exigir aplicação dessa construção por órgãos e empresas licitantes, pelo menos por ora.
- c) Assim, tendo em vista a literalidade da Lei 14.133/2021 sobre a matéria (circunscrita à verificação de declaração pertinente na fase de habilitação e a verificação do efetivo cumprimento no âmbito do contrato firmado) e o caráter mutável do cumprimento das cotas, dada a possibilidade de mudança da situação certificada a partir, inclusive, do próprio contrato a ser firmado, entende-se distintamente do pleiteado pelo representante.
- d) Nesse sentido são esses dois “considerandos”, entre outros, no Acórdão 9.804/2024-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus, em representação análoga à presente e julgada improcedente:
(...)
considerando que a reserva de cargos para aprendiz constitui obrigação a ser cumprida na fase de execução contratual, conforme previsto pela Lei 14.133/2021, e não requisito de habilitação na fase licitatória;
(...)
considerando que a jurisprudência do TCU permite o uso de diligências para sanar dúvidas sobre documentação de licitantes, evitando inabilitações indevidas, sendo regular a atuação do pregoeiro em solicitar e aceitar documentos adicionais da empresa licitante para verificar a reserva de cargos;
considerando que o cumprimento da reserva de cargos para aprendizes pode variar ao longo do tempo, devendo ser observado no decorrer da execução do contrato e não apenas na fase de habilitação;
- e) Observa-se que a Recomendação do MPT/14 à Funasa/RO (subitens a.2 e a.3 do item 5 retro) compreendeu, em suma, a adoção por aquela regional da Funasa de três medidas (peça 8, p. 4-5): (i) fazer constar dos editais e contratos objetivando serviços terceirizados cláusula de obrigatoriedade do cumprimento das cotas em referência, não sendo suficiente a apresentação de autodeclaração pela empresa contratada; (ii) estabelecer mecanismos efetivos de controle sobre o cumprimento dessas cotas durante a execução do contrato, inclusive pelos links <https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/aprendiz> e <https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/pcdreab>, não sendo suficiente a apresentação de autodeclaração; e (iii) abster-se de contratar empresas que estejam descumprindo as referidas cotas, pois tal condição implica sua inabilitação social e trabalhista
- f) Sopesando o caráter recomendatório dessas medidas com os princípios licitatórios (notadamente os da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa), a literalidade da Lei 14.133/2021, as disposições do edital em tela e a atual jurisprudência do Tribunal (exemplificada no item 18.4 retro), entende-se serem pertinentes as recomendações providas daquele Órgão trabalhista, apenas para sopesamento em futura ação de controle pertinente.
- g) É que há questões a serem tratadas de forma ampla e aprofundada em torno do tema, como a previsão legal de autodeclaração pelas licitantes do cumprimento da reserva para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência, frente à não-previsão legal dessa autodeclaração quanto à reserva para aprendiz; a previsão da autodeclaração desta última reserva citada no sistema/plataforma de licitações (peça 34, p. 1, item iii); os efeitos daquela previsão legal e desta previsão sistêmica; as formas e momentos mais efetivos de verificar e fiscalizar o cumprimento das cotas; etc.
- h) O presente processo ilustra dois aspectos dessas questões. Em sede de recurso administrativo, o então recorrido, Ibrapp, alegou que estava adotando medidas para suprir o provisório descumprimento da cota para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência, sem qualquer menção ao descumprimento da cota para aprendiz (apesar do recurso administrativo e as certidões negativas contemplarem o descumprimento de todas as cotas – peça 16, p. 1-2 e 9, e peças 11-12); e arguiu que a condição de



descumprimento de cotas adveio da ampliação do quadro de pessoal para atender as demandas de novos contratos firmados recentemente com órgãos públicos, mencionando dois deles (peça 27, p. 2).

- i) Em recente deliberação tratando de tema similar, este Tribunal assim se manifestou (Acórdão 2.204/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Antonio Anastasia - grifos não originais):

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) às peças 14-16, dos quais são colhidas as seguintes conclusões:

- i) o Tribunal Superior do Trabalho tem considerado que nem sempre haverá disponibilidade de pessoas que se enquadrem no quantitativo mínimo abstratamente previsto para beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência. Sendo assim, não seria possível apenar a empresa por tal situação. Antes disso, seria o caso de se perquirir se o não atingimento da meta se deve à conduta discriminatória ou à negligência por parte da empresa no cumprimento do dever jurídico que a norma impõe (processos Ag-AIRR - 112345.2015.5.15.0068, julgamento em 30/3/2022, e ARR - 1588-24.2015.5.09.0654, julgamento em 14/9/2022);
- ii) recente Parecer 60/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovado em 12/11/2024, concluiu que a declaração apresentada pelo licitante tem presunção de veracidade **juris tantum** (relativa). Se houver concomitantemente à apresentação da declaração um documento da fiscalização trabalhista que infirme o seu conteúdo, deverá prevalecer esse em detrimento daquela. Caso se verifique, após consulta ao Ministério do Trabalho, que a licitante não atende ao quantitativo mínimo previsto em lei para a reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social, impõe-se sua inabilitação no certame. Não caberia ao agente de contratação o ônus de comprovar subjetivamente se os esforços empreendidos para o atendimento à exigência legal são ou não suficientes;
- iii) deve-se levar em consideração os riscos da imposição desse entendimento mais recente da AGU, sob a ótica do interesse público. No âmbito dos procedimentos licitatórios, é possível que o número de empresas aptas a participar dos certames fique muito reduzido, interferindo na competitividade e na obtenção de proposta vantajosa, com potencial de prejuízo ao erário; no âmbito dos contratos em andamento, é possível que vários deles tenham que ser extintos, com potencial de afetar a continuidade da atividade da administração;
- iv) a AudContratações pretende realizar fiscalização para compreender melhor as circunstâncias e fragilidades da emissão dessas certidões pelo site do MTE, como também para conhecer o universo de empresas em situação irregular e analisar os riscos e consequências de se considerar determinantes essas certidões para efeito de habilitação em licitações públicas;
- v) considerando ser recente a solução da controvérsia sobre a questão pela AGU, bem como **em razão de dúvidas suscitadas sobre a eficácia das certidões emitidas pelo site do MTE para este fim, não seria razoável concluir que houve irregularidade no curso da licitação;**

(...)

b) no mérito, considerar a representação improcedente;

- j) Dito isto, conclui-se que o presente questionamento suscita discussão que extrapola o seu fim (suspensão da contratação decorrente do PE 90005/2025), devendo ser considerado improcedente para esse fim pretendido, uma vez que a entidade licitante adotou as medidas (diligência, contraditório) e interpretação (conforme literalidade da lei, do edital e da jurisprudência atual) cabíveis para a habilitação da empresa vencedora do certame.

- k) Em função do exposto, considera-se que **não há plausibilidade** jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

I.3.2. Inexequibilidade de proposta de licitante que apresenta valores unitários irrisórios ou não cotados em sua planilha

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 59, III, da Lei 14.133/2021, itens 7.7.3 e 7.7.4 do edital, itens 9.1 e 9.2 do Anexo VII-A da IN - Seges/MP 5/2017 e art. 36, § 3º, XV, da Lei 12.529/2011

Análise:

- l) Tal suposta irregularidade está abordada no item 5.b e seus subitens retro. De início, observa-se que em certames com critério de julgamento pelo menor preço global, tem-se que o parâmetro primordial para julgamento da proposta é o valor global, em regra, a teor inclusive da jurisprudência do TCU, conforme os seguintes enunciados:



Acórdão 379/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler

A conclusão pela inexecuibilidade de proposta apresentada por licitante demanda análise ampla de todos os itens que a compõem e não apenas de itens isolados.

Acórdão 1.850/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman

O juízo sobre a inexecuibilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta, no entanto, admite exceções quando os itens impugnados possuem custo total materialmente relevante e são essenciais para a boa execução do objeto licitado, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz

9.5. dar ciência à Prefeitura Municipal de (...) que: (...) 9.5.2. a inexecuibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação de proposta com fundamento no §3º c/c inciso II, art. 48 da Lei 8.666/1993, pois o juízo sobre a inexecuibilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta;

- m) Para analisar o questionamento do representante (inexecuibilidade da proposta vencedora, por ter cotado o “café” em até 66% abaixo da média de mercado e por ausente a rubrica de “lucro direto”, constando apenas “lucro indireto”), importa trazer as disposições do edital aplicáveis ao caso constantes dos seus itens 6.8 e 6.9 (peça 13, p. 12):

6.8. Será desclassificada a proposta vencedora que:

(...)

6.8.3. apresentar preços inexecuíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;

6.8.4. não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

(...)

6.9. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecuibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

6.9.1. A inexecuibilidade, na hipótese de que trata o **caput**, só será considerada após diligência do pregoeiro, que comprove:

6.9.1.1. que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

6.9.1.2. inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

- n) O próprio edital destaca a primazia do valor global, conforme denota os parâmetros de desclassificação supratranscritos, determinando a desclassificação de propostas com preços inexecuíveis ou acima do preço referencial ou cuja exequibilidade não for demonstrada e indicando como parâmetro de inexecuibilidade valor inferior a 50% do valor referencial, além de prever o menor preço global como critério de julgamento (peça 13, p. 1).

- o) Na análise de recurso administrativo, a Funasa ponderou que o baixo valor ofertado pela empresa Ibrapp para o item café não era suficiente para reconhecer inexecuibilidade manifesta, diante da proposta global ofertada e da confirmação da cotação do preço do item “café” no mercado local, posição reiterada em sede de contrarrazões recursais (peça 18, p. 3).

- p) Considerou, então, que tais procedimentos estão de acordo com as disposições legais e editalícias, jurisprudenciais e doutrinárias no sentido de apuração com cautela e objetividade dos preços suposta e relativamente inexecuíveis, de observância ao contraditório para apresentação de esclarecimentos e documentos pelo proponente e da liberdade de formação de preços com seu risco inerente, assumindo o contratado o compromisso do cumprimento das suas futuras obrigações.

- q) Sobre a exequibilidade do preço arrematado e já homologado, observa-se que o certame foi concorrido, com 55 participantes, tendo o Ibrapp se posicionado com o terceiro melhor lance final, um pouco distante do melhor lance final (12,3%) e em posição intermediária próxima entre o segundo (+4,1%) e o quarto (-3,5%) melhor lance, estando longe de representar proposta abruptamente divergente de seus concorrentes mais competitivos. A última coluna do quadro seguinte apresenta os oito melhores lances finais (peça 19, p. 5-13 e 19):

Licitante	Proposta inicial (R\$)	Lance final (R\$)
Essencial Service Gestão e Serviços Ltda.	107.000,00	65.000,00 (*)
Servi Plus Limpeza e Manutenção Ltda.	73.606,58	70.076,80 (*)
Ibrapp	107.615,40	72.984,00 (*)
Innovare Serviços Ltda.	107.615,40	75.606,58

Setta – Serviços Terceirizados Ltda.	107.615,40	77.757,71
Justiz Terceirização de Mão de Obra Ltda.	107.615,40	77.814,72
AFS Serviços de Locação e Gestão de Mão de Obra Ltda.	107.615,40	81.900,00
Centro Oeste Serviços Ltda. – em recuperação judicial	107.615,40	84.745,99

(*) Licitante Essencial desclassificada por erro insanável; licitante Servi Plus desclassificada por não cumprir o prazo para envio da proposta e planilha de custos corrigidas; licitante IBrapp habilitado com valor negociado em R\$ 72.980,52

- r) No tocante à ausência da margem de lucro, a Funasa, em sede do exame recursal, anotou que os órgãos de controle já reafirmaram que não há vedação à participação de entidades sem fins lucrativos em licitações, desde que haja compatibilidade entre seu objeto social e o objeto licitado, podendo utilizar os benefícios legais, tributários e previdenciários inerentes à sua condição jurídica, com reflexos nas planilhas de custos, sem ofensa ao princípio da isonomia, ao contrário: a condição jurídica da licitante distinta da pessoa jurídica mercantil deve ser reconhecida para preservar a isonomia real, evitando que o Estado trate desigualmente os desiguais (peça 18, p. 3-4).
- s) Nesse sentido, considerou que o Ibrapp recolocou seus custos considerando os benefícios tributários legais pertinentes e cotou lucro zero, denotando aplicação de inexecutabilidade relativa. E destacou que a então recorrida apresentou inicialmente sua composição de custos prevendo percentuais para lucros, entretanto foi questionada pela área técnica que tal previsão não condizia com sua situação jurídica de entidade sem fins lucrativos, o que foi prontamente corrigido.
- t) Assim, considera-se razoável o enfrentamento da questão pela Funasa e, em função do exposto, considera-se que **não há** plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

CONCLUSÃO

19. 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.
20. Além disso, em que pese estarem configurado o pressuposto do perigo da demora e não haver elementos para conclusão sobre o perigo da demora reverso, restou não configurada a plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na representação, motivo pelo qual será proposta sua improcedência, com indeferimento da cautelar pleiteada.
21. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

22. Não houve pedidos de ingresso, de vista e/ou cópia e de sustentação oral por parte do representante.
23. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Em virtude do exposto, propõe-se:
- a) **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- b) **no mérito, considerar a presente representação improcedente;**
- c) **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- d) **informar** à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e
- e) **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

VOTO



Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90005/2025 sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde, com valor estimado de R\$ 2.549.492,64, objetivando a contratação de serviços de apoio administrativo e operacional para atender às demandas em Rondônia (Funasa/RO), a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

2. Em síntese, a representante alega que **(i)** o vencedor do item 2 licitado, Instituto Brasileiro de Políticas Públicas (Ibrapp), não comprovou o cumprimento das cotas legais destinadas a pessoas com deficiência e aprendizes, previstas respectivamente no art. 93 da Lei 8.213/1991 e no art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); bem como que **(ii)** a proposta do Ibrapp para o item 2 contempla preços manifestamente inexequíveis, como no caso do item “café”, com valores até 66% abaixo da média de mercado, sem comprovação idônea do fornecedor (cujo endereço apontava local residencial sem estrutura), e sem apresentar rubrica de lucro direto, apenas “lucro indireto”, dificultando a análise da sustentabilidade econômico-financeira.

3. Quanto à **primeira alegação**, a unidade instrutora consignou, em seu relatório, que, ainda na fase de impugnação ao edital, a empresa MS Serviços apresentou questionamento ao pregoeiro, que entendeu bastar a mera declaração para fins de atendimento ao art. 63, IV, da Lei 14.133/2021:

“Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições: [...]

IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas”.

4. O fato foi levado ao conhecimento do Ministério Público do Trabalho da 14ª Região (MPT/14), que instaurou inquérito civil e expediu recomendação para que a Funasa/RO fizesse constar nos seus editais e contratos a obrigatoriedade de cumprimento das cotas legais de aprendizagem e de pessoas com deficiência e estabelecesse mecanismos efetivos de controle, já que insuficiente a autodeclaração e disponível consulta sobre o cumprimento das cotas no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho (MTb). O MPT/14 também recomendou à Funasa/RO que se abstinhasse de contratar empresas que se encontrassem descumprindo as referidas cotas, pois esse descumprimento configuraria ausência de habilitação social e trabalhista, a ensejar providências judiciais e extrajudiciais.

5. Em sede de recurso administrativo, foi apontado e comprovado que a licitante habilitada (Ibrapp) estava com cotas de aprendizes e pessoas com deficiência inferiores ao previsto na legislação, conforme certidões emitidas em 23/6/2025. Em contrarrazões, o Ibrapp alegou ter envidado esforços para cumprir as cotas legais mediante a oferta de vagas, porém sem sucesso. O recurso administrativo foi rejeitado pelo pregoeiro e pela autoridade superior, com a consequente manutenção da habilitação do Ibrapp.

6. Segundo a representante, uma vez questionada a veracidade da autodeclaração, caberia à declarante comprovar o que declarou ou, ao menos, que passou a cumprir as cotas após a expedição da declaração; no entanto, somente nas contrarrazões a empresa passou a alegar, sem provas idôneas, que teria tentado contratar aprendizes e pessoas com deficiência, sem êxito, anexando como supostas provas das tentativas capturas de tela (“prints”) de ofertas de emprego.

7. A unidade, após avaliar as alegações, consignou que “*exigir das licitantes o cumprimento efetivo da reserva de cotas para aprendiz, para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, desde a fase de habilitação, poderia soar como ilegal e restritivo, já que, pela literalidade do edital e da Lei 14.133/2021, tal exigência só se daria na assinatura do contrato e durante sua execução, conforme dispositivos da Lei 14.133/2021 e do edital abaixo transcritos, este sequer dispondo da declaração relativa à cota para aprendiz*” (peça 35).



8. Após transcrever trechos que corroboram que tanto a lei quanto o edital apenas fazem alusão à **declaração** de cumprimento da reserva de cargos aludida, a unidade assim se manifestou:

“18.2. Não se espera do contratante e dos licitantes esforço hermenêutico para compreensão das disposições editalícias, que devem ser claras, objetivas e diretas. Nesse sentido, a construção interpretativa do representante no sentido de tornar exigível o cumprimento de uma obrigação contratual (cotas de cargos) desde antes do contrato e no transcorrer da licitação, por ser supostamente medida preventiva e mais eficaz do que exigir no momento da contratação (momento conforme com a literalidade da Lei 14.133/2021) pode contribuir para futura doutrina e jurisprudência, mas não se pode exigir aplicação dessa construção por órgãos e empresas licitantes, pelo menos por ora.

18.3. Assim, tendo em vista a literalidade da Lei 14.133/2021 sobre a matéria (circunscrita à verificação de declaração pertinente na fase de habilitação e a verificação do efetivo cumprimento no âmbito do contrato firmado) e o caráter mutável do cumprimento das cotas, dada a possibilidade de mudança da situação certificada a partir, inclusive, do próprio contrato a ser firmado, entende-se distintamente do pleiteado pelo representante.”

9. No que concerne às medidas recomendadas pelo MPT/14, a unidade ponderou o seguinte (peça 35):

“18.6. Sopesando o caráter recomendatório dessas medidas com os princípios licitatórios (notadamente os da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa), a literalidade da Lei 14.133/2021, as disposições do edital em tela e a atual jurisprudência do Tribunal (exemplificada no item 18.4 retro), entende-se serem pertinentes as recomendações providas daquele Órgão trabalhista, apenas para sopesamento em futura ação de controle pertinente.

18.7. É que há questões a serem tratadas de forma ampla e aprofundada em torno do tema, como a previsão legal de autodeclaração pelas licitantes do cumprimento da reserva para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência, frente à não-previsão legal dessa autodeclaração quanto à reserva para aprendiz; a previsão da autodeclaração desta última reserva citada no sistema/plataforma de licitações (peça 34, p. 1, item iii); os efeitos daquela previsão legal e desta previsão sistêmica; as formas e momentos mais efetivos de verificar e fiscalizar o cumprimento das cotas; etc.”

10. Em vista disso, e considerando que o Ibrapp alegou estar adotando medidas para suprir o provisório descumprimento da cota para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência; e arguiu que a condição de descumprimento de cotas adveio da ampliação do quadro de pessoal para atender as demandas de novos contratos firmados recentemente com órgãos públicos, mencionando dois deles, a unidade concluiu *“que o presente questionamento suscita discussão que extrapola o seu fim (suspensão da contratação decorrente do PE 90005/2025), devendo ser considerado improcedente para esse fim pretendido, uma vez que a entidade licitante adotou as medidas (diligência, contraditório) e interpretação (conforme literalidade da lei, do edital e da jurisprudência atual) cabíveis para a habilitação da empresa vencedora do certame”* (peça 35).

11. No que concerne à **segunda alegação**, a unidade consignou que, em certames com critério de julgamento pelo menor preço global, tem-se que o parâmetro primordial para julgamento da proposta é o valor global, em regra, a teor inclusive da jurisprudência do TCU (e.g., Acórdão 379/2024-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 1.850/2020-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman; e Acórdão 637/2017-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

12. A primazia do valor global foi destacada, ainda, no edital, como se depreende dos parâmetros de desclassificação nele constantes. Em sede de recurso administrativo, a Funasa ponderou que o baixo valor ofertado pela empresa Ibrapp para o item café (até 66% abaixo da média de mercado) não seria suficiente para reconhecer inexistência manifesta, diante da proposta global ofertada e da confirmação da cotação do preço do item “café” no mercado local, posição reiterada em sede de contrarrazões recursais.



13. Além disso, no que concerne à ausência da rubrica “lucro direto”, constando apenas “lucro indireto”, na proposta do Ibrapp, a Funasa anotou que não há vedação à participação de entidades sem fins lucrativos em licitações, desde que haja compatibilidade entre seu objeto social e o objeto licitado, podendo utilizar os benefícios legais, tributários e previdenciários inerentes à sua condição jurídica, com reflexos nas planilhas de custos, sem ofensa ao princípio da isonomia.

14. A unidade concordou com o posicionamento da Funasa nos dois casos, acrescentando que *“o certame foi concorrido, com 55 participantes, tendo o Ibrapp se posicionado com o terceiro melhor lance final, um pouco distante do melhor lance final (12,3%) e em posição intermediária próxima entre o segundo (+4,1%) e o quarto (-3,5%) melhor lance, estando longe de representar proposta abruptamente divergente de seus concorrentes mais competitivos”* (peça 35). Diante disso, considerou não haver plausibilidade jurídica na segunda alegação.

15. **Ao final**, a unidade propôs conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente.

16. Acompanho o parecer juntado aos autos, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

17. De início, ressalto que o tema atinente à **primeira alegação** da representante é complexo. Insere-se na denominada função regulatória das contratações públicas, associada ao *“reconhecimento de que licitações e contratos podem ser utilizados não apenas para os objetivos que tradicionalmente lhes são reservados – por exemplo, a busca da melhor proposta, com observância da isonomia entre os licitantes, ou a estrita satisfação de uma demanda que justifica a contratação – mas também como instrumento de regulação do mercado, de modo a torná-lo mais livre, competitivo e sustentável, bem como induzir práticas que propiciem efeitos sociais imediatos ou futuros desejáveis, pautadas pelo atendimento de finalidades públicas constitucionalmente consagrada”* (FORNI, João Paulo; MACIEL, Francismery Souza Pimenta; GABRIEL, Yasser. Breve história do menor preço e da função regulatória nas contratações públicas brasileiras. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 22, n. 86, p. 95-112, abr./jun. 2024, p. 95-96). No caso, as cotas legais destinadas a pessoas com deficiência e aprendizes buscam a maior inserção de grupos os quais o legislador entendeu por bem proteger na seara dos contratos administrativos.

18. Entretanto, quando se trata da licitação propriamente dita – a fase competitiva –, a proteção a certos interesses socialmente relevantes deve ser ponderada com outros princípios que regem a matéria, a exemplo da competitividade, da isonomia e da economicidade. É relevante pontuar que três dos quatro objetivos do processo licitatório constantes na Lei 14.133/2021 dizem respeito a esses últimos aspectos: *assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.*

19. Não se quer dizer com isso, é importante ressaltar, que haja intransponível oposição entre os princípios citados e a função regulatória. No que for possível, devem ambos os aspectos serem sopesados e homenageados. A própria interpretação do que seria o *“resultados mais vantajoso para a Administração Pública”* e a expressa menção ao *“ciclo de vida do objeto”*, constantes nos objetivos do processo licitatório (Lei 14.133/2021) permitem supor uma diretriz de harmonização. No entanto, em certos momentos e circunstâncias, eventualmente, algum aspecto terá de ceder em face do outro.

20. Partindo dessas premissas, cabe apontar que, na fase de seleção da melhor proposta, deve-se adotar cautela redobrada antes de inabilitar a licitante com a melhor oferta. A Lei 14.133/2021 permite que se exija, na fase de habilitação, *“declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social”* (art. 63, inc. IV).

Como consignei no voto condutor do Acórdão 523/2025-Plenário, “a exigência legal, na fase de habilitação, é apenas a declaração formal do licitante de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, presumindo-se sua veracidade com base nos princípios da boa-fé e da lealdade processual”.

21. Contudo, nada impede que essa declaração seja questionada de ofício ou a partir de elementos trazidos ao processo licitatório, no âmbito de recurso administrativo, no qual se argumente no sentido da inveracidade da referida declaração. Novamente, pertinente referenciar trecho do voto por mim apresentado no Acórdão 523/2025-Plenário, “a certidão emitida pelo MTE é uma das formas de se evidenciar o cumprimento da exigência legal da reserva de cotas aqui tratada. Contudo, não é a única. Na mesma linha, a apresentação de certidão que ateste a inconformidade de licitante quanto ao requisito não é motivo suficiente para sua inabilitação”. As passagens seguintes são igualmente relevantes ao caso ora em apreço:

“16. Vale dizer que a própria certidão do MTE registra a possibilidade de o seu conteúdo não representar a realidade no exato momento de sua emissão, visto não ser uma certidão emitida com dados **on line**, de modo que eventuais registros de admissão ou de desligamento podem não estar ali representados em razão da defasagem na atualização de dados registrados no e-Social [...].

17. Aliás, cabe salientar que a certidão do MTE se propõe a atestar uma situação com inerente caráter dinâmico, pelas constantes alterações de quantitativos decorrentes de admissões e desligamentos e, por consequência, de enquadramento nas faixas de percentuais exigidos pela lei. [...]

19. Assim, a certidão do MTE que atesta o não cumprimento do percentual estabelecido pelo art. 93 da Lei 8.213/1991 não é suficiente, por si só, para inabilitar um licitante, sendo necessário que se abra espaço para que a empresa que prestou a declaração de cumprimento do item em tela reúna evidências da veracidade de sua declaração.”

22. Naquela assentada, apresentei posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho (TST) no sentido de afastar a responsabilidade das empresas pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, desde que seu esforço seja evidenciado: “Esta Corte já se posicionou no sentido de reconhecer o ônus da empregadora pelo cumprimento das exigências do art. 93 da Lei 8.213/91, mas de afastar sua responsabilidade pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, em razão dos esforços comprovadamente empenhados” (TST – RR: 1002364- 57.2016.5.02.0204)”.

23. Na mesma linha, transcrevo trecho do Acórdão 2.204/2025-2ª Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia:

“Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) às peças 14-16, dos quais são colhidas as seguintes conclusões:

i) o Tribunal Superior do Trabalho tem considerado que nem sempre haverá disponibilidade de pessoas que se enquadrem no quantitativo mínimo abstratamente previsto para beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência. Sendo assim, não seria possível apenas a empresa por tal situação. Antes disso, seria o caso de se perquirir se o não atingimento da meta se deve à conduta discriminatória ou à negligência por parte da empresa no cumprimento do dever jurídico que a norma impõe (processos Ag-AIRR - 112345.2015.5.15.0068, julgamento em 30/3/2022, e ARR - 1588-24.2015.5.09.0654, julgamento em 14/9/2022);

ii) recente Parecer 60/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovado em 12/11/2024, concluiu que a declaração apresentada pelo licitante tem presunção de veracidade **juris tantum** (relativa). Se houver concomitantemente à apresentação da declaração um documento da fiscalização trabalhista que infirme o seu conteúdo, deverá prevalecer esse em detrimento daquela. Caso se verifique, após consulta ao Ministério do Trabalho, que a licitante não atende ao quantitativo mínimo previsto em lei para a reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social, impõe-se sua inabilitação no certame. Não caberia ao agente de contratação o ônus de comprovar subjetivamente se os esforços empreendidos para o atendimento à exigência legal são ou não suficientes;

iii) deve-se levar em consideração os riscos da imposição desse entendimento mais recente da AGU, sob a ótica do interesse público. No âmbito dos procedimentos licitatórios, é possível que o número de empresas aptas a participar dos certames fique muito reduzido, interferindo na competitividade e na obtenção de proposta vantajosa, com potencial de prejuízo ao erário; no âmbito dos contratos em andamento, é possível que vários deles tenham que ser extintos, com potencial de afetar a continuidade da atividade da administração;

iv) a AudContratações pretende realizar fiscalização para compreender melhor as circunstâncias e fragilidades da emissão dessas certidões pelo site do MTE, como também para conhecer o universo de empresas em situação irregular e analisar os riscos e consequências de se considerar determinantes essas certidões para efeito de habilitação em licitações públicas;

v) considerando ser recente a solução da controvérsia sobre a questão pela AGU, bem como em razão de dúvidas suscitadas sobre a eficácia das certidões emitidas pelo site do MTE para este fim, não seria razoável concluir que houve irregularidade no curso da licitação; [...]

b) no mérito, considerar a representação improcedente;”

24. Em suma, dado que a certidão do MTE cria uma presunção relativa de descumprimento da cota legal (se apresentada no processo licitatório no sentido de impugnar declaração de participante), reafirmo o que assinala no voto condutor do Acórdão 523/2025-Plenário: “os agentes responsáveis pelos processos licitatórios não podem simplesmente desconsiderar a existência, nesse caso, de certidão que aponte o descumprimento de requisitos legais por parte da empresa licitante”.

25. A partir disso, pode-se dizer que compete à Administração, diante de declaração de licitante afirmando o atendimento de cota legal que, por sua vez, reste impugnada por certidão do MTE atestando o contrário, diligenciar ao participante do certame para que este esclareça a situação. Tanto o caráter dinâmico que permeia a questão, concernente a constantes alterações de quantitativos decorrentes de admissões e desligamentos, quanto eventual dificuldade no preenchimento das cotas, **desde que evidenciados**, são justificativas plausíveis a afastar a inabilitação. Afinal, tais aspectos serão fiscalizados quando da execução contratual, podendo levar à aplicação de sanções e até mesmo à rescisão contratual, caso a contratante se arvore a descumprir seus deveres.

26. Acrescento que o dever do agente de contratação/pregoeiro de aferir a suficiência dos argumentos apresentados por licitante para justificar o eventual descumprimento da cota legal deve ser encarado com realismo. Não há, em regra, meios para que esse agente faça uma aferição detalhada e rigorosa a respeito do alegado pela empresa. Sua incumbência é de aferir a plausibilidade das informações trazidas. Se carentes de qualquer evidenciação ou se claramente irrazoáveis, a inabilitação é de rigor. Por outro lado, se aptas, ao menos em tese, a justificar a existência de certidão negativa, deve o agente público primar pela manutenção daquele proponente no certame.

27. Essa é a razão pela qual, cabe acrescentar, a exigência de preenchimento da cota para **aprendizes** na fase de **habilitação**, cuja veracidade poderia ser aferida por meio de certidão do MTE, **carece de previsão legal**. Para essa fase, a Lei 14.133/2021 fala apenas em “reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social”, o que permite inferir pela prevalência, nesse momento, do princípio da competitividade frente à função regulatória. Essa última será prestigiada, nesse aspecto, quando da execução contratual: “Art. 116. **Ao longo de toda a execução do contrato**, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas” (grifo nosso).

28. Mesmo quanto às cotas passíveis de aferição quando da habilitação (pessoa com deficiência e reabilitado da Previdência Social), deve-se ter em mente que o peso da função regulatória é menor num primeiro momento, ganhando corpo posteriormente, quando da execução contratual – neste último momento, como já afirmado, eventual descumprimento no preenchimento das cotas,



se não justificado, pode levar a sanções e à rescisão contratual. Na fase de seleção da melhor proposta, têm relevo outros princípios, razão pela qual, diante da plausibilidade dos argumentos apresentados por licitante que tenha sua declaração infirmada por certidão do MTE, deve o agente responsável pela condução do certame proceder à habilitação.

29. Feitas essas considerações gerais, acompanho a unidade no que concerne ao caso em tela, que entendeu suficientes as alegações do Ibrapp, ao assinalar *“que estava adotando medidas para suprir o provisório descumprimento da cota para pessoa com deficiência e reabilitado da previdência, sem qualquer menção ao descumprimento da cota para aprendiz (apesar do recurso administrativo e as certidões negativas contemplarem o descumprimento de todas as cotas – peça 16, p. 1-2 e 9, e peças 11-12); e arguiu que a condição de descumprimento de cotas adveio da ampliação do quadro de pessoal para atender as demandas de novos contratos firmados recentemente com órgãos públicos, mencionando dois deles (peça 27, p. 2)”* (peça 35).

30. Em complemento, e tendo notícia de que no Acórdão 2.204/2025-2ª Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia, foi consignado que *“a AudContratações pretende realizar fiscalização para compreender melhor as circunstâncias e fragilidades da emissão dessas certidões pelo site do MTE, como também para conhecer o universo de empresas em situação irregular e analisar os riscos e consequências de se considerar determinantes essas certidões para efeito de habilitação em licitações públicas”*, recomendo que, quando da realização dessa ação de controle – pelo que me foi reportado, marcada para o início de 2026 –, seja realizado **painel de referência** sobre o tema aqui tratado, dado o crescimento de casos similares neste Tribunal. A participação do Ministério Público do Trabalho, para discutir essa questão de difícil solução, é mais do que adequada – entre outros atores que a unidade entender pertinentes.

31. Em relação à **segunda alegação**, igualmente assiste razão à unidade. A jurisprudência deste Tribunal e o edital em apreço sugerem a primazia do valor global, não havendo, ademais, qualquer problema na cotação de “lucro zero”, tendo em vista as circunstâncias da empresa vencedora.

32. De rigor, portanto, conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente.

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 20 de agosto de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1930/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.838/2025-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Moraes & Santos Serviços Ltda. - ME (CNPJ 13.912.590/0001-70)
4. Unidade: Fundação Nacional de Saúde
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: Lucas Rodrigues Sicheroli (9837/OAB-RO), representando Moraes & Santos Serviços Ltda. - ME.
9. Acórdão:



VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90005/2025 sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde, com valor estimado de R\$ 2.549.492,64, objetivando a contratação de serviços de apoio administrativo e operacional para atender às demandas em Rondônia, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 169, V, 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante;
- 9.3. no mérito, considerar a representação improcedente;

9.4. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, quando da realização da ação de controle referenciada no Acórdão 2.204/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia, de responsabilidade da AudContratações, atinente às cotas legais de relevo para as contratações públicas, avalie a conveniência e oportunidade de, com a anuência do relator, realizar **painel de referência** sobre o tema, dado o crescimento de casos similares neste Tribunal, para o qual é pertinente convidar o Ministério Público do Trabalho, entre outras instituições cuja participação for compreendida como relevante;

- 9.5. comunicar esta decisão à representante e à Fundação Nacional de Saúde; e
- 9.6. arquivar os autos.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1930-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 000.845/2025-6
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Responsável: Identidade preservada.
Interessado: Identidade preservada.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTOS PARA FINS DE CUMPRIMENTO DA QUARTA AÇÃO OPERACIONAL DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

(ACT). AVALIAÇÃO DA UTILIDADE DAS INFORMAÇÕES COMPARTILHADAS PELA CGU SOBRE O ACORDO DE LENIÊNCIA RELATIVO A IRREGULARIDADES EM OPERAÇÕES DE *TRADING* DE ÓLEO E GÁS DA PETROBRAS. INFORMAÇÕES INSUFICIENTES PARA AÇÕES DE CONTROLE. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADE PARA FISCALIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO *TRADING* DA ESTATAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (peça 11), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 12 e 13):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo administrativo, autuado nos termos do art. 17, §1º, da Instrução Normativa TCU 95/2024, para avaliar a abrangência e a utilidade para o controle externo das informações compartilhadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) decorrentes do acordo de leniência firmado entre o poder público e a empresa Freepoint Commodities LLC (Caso 82), em observância à Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC), com relação a atos lesivos à Administração Pública praticados pela proponente.
2. Em agosto de 2020, celebrou-se o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria-Geral da União – CGU, Advocacia-Geral da União – AGU, Ministério Público Federal – MPF e Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, sob supervisão do Supremo Tribunal Federal – STF), a ser adotado em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência amparados na LAC.
3. A presente análise tem por objetivo precípuo avaliar a utilidade para o controle externo dos elementos encaminhados pela CGU, no contexto do ACT firmado entre órgãos de controle.

HISTÓRICO

4. Em documento datado de 25/7/2023, a CGU autuou o Processo SEI 00190.108088/2023-11 no intuito de cumprir as ações previstas no ACT, com o envio da informação inicial de que trata a Primeira Ação Operacional, bem como das demais que sejam necessárias ao cumprimento das obrigações assumidas.
5. A partir da determinação de que a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) seria a unidade técnica designada a receber as informações relativas ao acordo de leniência em negociação, seguiu-se com a abertura do processo TC 023.068/2023-0 com o objetivo de iniciar as tratativas desta Corte relacionadas ao atendimento do ACT para o presente caso.
6. Em prosseguimento, proferiu-se o Acórdão 1.974/2023-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, o qual informou à CGU e à AGU que ‘a partir dos resultados das pesquisas realizadas nos sistemas deste Tribunal, não foram identificados processos de controle externo nos quais estejam sendo apurados quaisquer indícios de irregularidades e/ou danos ao erário que guardem relação com a empresa potencialmente colaboradora’ (item 9.1).
7. Em 8/8/2024, em cumprimento à Segunda Ação Operacional, a CGU enviou o Ofício 11873/2024/SIPRI/CGU (processo SEI 00190.108088/2023-11, documento 3316481) informando os dados relativos ao histórico de atos lesivos, escopo do acordo e valores acordados, para subsidiar este Tribunal em sua manifestação no que toca a eventual valor do dano decorrente

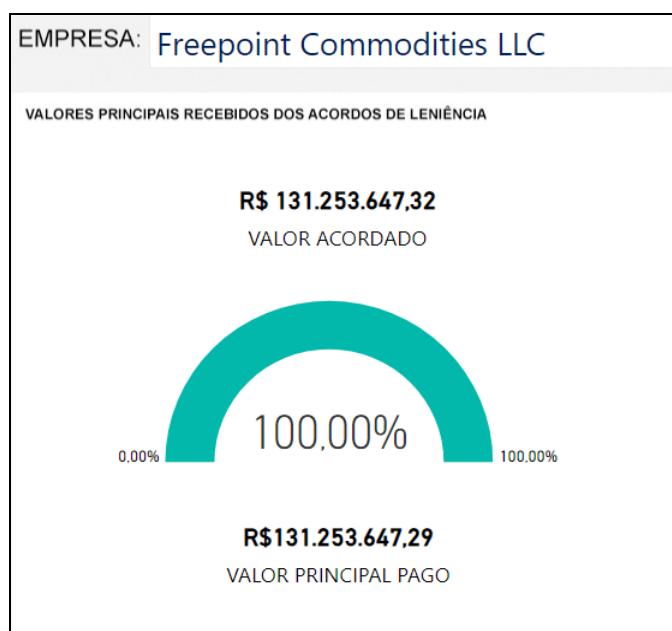
do ilícito a ser ressarcido.

8. Por meio do Acórdão 2.445/2024-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu considerar prejudicada a manifestação de mérito ante a falta de detalhamento do valor de dano ao erário no acordo de leniência a ser celebrado, com fundamento nos arts. 1º, parágrafo único, incisos V e VI, e 6º a 10 da IN-TCU 95/2024, mas sem prejuízo de que fosse dada sequência ao referido procedimento de celebração do acordo de leniência e posterior análise das demais etapas do ACT.

9. Por fim, em 14/11/2024, celebrou-se o acordo de leniência com a empresa Freepoint Commodities LLC, sendo que em 25/11/2024 foi disponibilizado nos autos do Processo SEI 00190.108088/2023-11 acesso ao respectivo acordo e a todos os elementos de prova entregues por essa colaboradora.

10. Em relação ao cumprimento dos termos e condições do acordo, as informações do sítio eletrônico da CGU indicam que o valor total do acordo foi de R\$ 131 milhões, o qual a empresa Freepoint já teria pagado integralmente, conforme Figura 1:

Figura 1 – Informações gerenciais sobre o acordo Freepoint



Fonte: painel 'Acordos de Leniência' (sítio eletrônico da CGU).

11. Ainda de acordo com o sítio eletrônico da CGU, o valor foi quitado em duas parcelas, tendo o último pagamento ocorrido em 17/12/2024, conforme Figura 2:

Figura 2 – Detalhamento dos valores pagos pela Freepoint

Destinatário	Data do Pagamento	Valor Total Pago
Petrobras	25/11/2024	R\$ 70.334.610,16
União multas	17/12/2024	R\$ 60.919.037,13
Total		R\$ 131.253.647,29

Fonte: painel 'Acordos de Leniência' (sítio eletrônico da CGU).

12. A seguir, analisam-se as informações que foram compartilhadas com esta Corte no sentido de apurar a possibilidade de utilização para o controle externo com esteio no ACT.

EXAME TÉCNICO

13. Em atendimento ao art. 17 da Quarta Ação Operacional da IN-TCU 95/2024, cabe estritamente a esta unidade técnica especializada, AudPetróleo, a avaliação da utilidade para o controle externo das informações constantes do acordo, que possam fomentar outros processos ou ações de

fiscalização contra atores que não a colaboradora, considerando os critérios de risco, materialidade e relevância.

14. As seguintes peças foram reproduzidas nos presentes autos:

Informação 1.534 (peça 8);

Acordo de Leniência firmado entre a CGU, a AGU e a empresa colaboradora (peça 9);

Anexo I – Histórico de Atos Lesivos e Condutas Ilícitas (peça 10);

15. Dando sequência às necessárias análises, verifica-se neste tópico a eventual utilidade das informações disponibilizadas pela empresa colaboradora para o controle externo. Cumpre-se assim a Quarta Ação Operacional, ou seja, a verificação de possibilidade de utilização dos documentos de forma a alavancar o processo investigativo deste tribunal, observando as restrições de seu uso, positivadas no ACT:

‘Quarta ação operacional: após a celebração do acordo de leniência, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União **compartilharão** com as demais SIGNATÁRIAS DO ACT a **integralidade** das informações, documentos e demais elementos de prova fornecidos pela empresa colaboradora, sempre mediante o **compromisso** de não utilização, direta ou indiretamente, dessas informações para sancionamento da empresa colaboradora, e de não aplicação de sanção de inidoneidade, suspensão ou proibição para contratar com a Administração Pública, **para os ilícitos já resolvidos** no escopo do acordo de leniência, observando, ao menos, os seguintes parâmetros:

(...)

(2) compartilhamento com o Tribunal de Contas da União para eventual responsabilização, em sede de tomadas de contas especial ou de fiscalização de contratos, das demais pessoas, físicas ou jurídicas, envolvidas nos ilícitos revelados pela empresa colaboradora, bem como para apuração de eventual dano não resolvido pelo acordo de leniência;’ (grifos acrescidos)

16. Dessa forma, o que se deve extrair da Quarta Ação Operacional é que ela apenas estabelece limites e condições para utilização, pelos demais órgãos de controle não signatários do acordo de leniência, das informações e provas que foram colhidas pela CGU/AGU. Havendo o uso de tais elementos pelas demais esferas em suas atividades finalísticas, elas estão impedidas de aplicar sanções aos colaboradores em razão dos ilícitos resolvidos no acordo anticorrupção.

17. Em relação à possibilidade de alavancagem investigativa, o acordo de leniência em questão detalhou a atuação ilícita referente a pagamentos feitos por Eduardo Innecco, ex-corretor de petróleo e agente da Freepoint, a funcionários da Petrobras *não plenamente identificados* pela empresa colaboradora, mas que incluíam ao menos Rodrigo Berkowitz, em troca de informações confidenciais acerca de negócios com a estatal. Eduardo Innecco repassava tais informações para os ex-funcionários da Freepoint, Glenn Oztemel e Robert Peck.

18. Conforme consta do Anexo I – Histórico de Atos Lesivos e Condutas Ilícitas (peça 10), os atos lesivos reportados se referem a pagamentos de propina a funcionários da Petrobras em operações de compra e venda de óleos combustíveis, petróleo bruto e produtos de petróleo refinados. Além disso, de acordo com o mesmo Anexo, a situação relatada foi alvo de indiciamento em 17/2/2023 pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ), constando dele os principais envolvidos do esquema.

19. Em síntese, entre 2012 e 2018, Eduardo Innecco recebeu um total de US\$ 3.906.442,47 das Empresas Freepoint entre pagamentos e comissões. O DOJ alega que os pagamentos ilícitos feitos pelo ex-corretor a funcionários da Petrobras totalizaram aproximadamente US\$ 1 milhão. Segundo a investigação do DOJ, Eduardo Innecco e Glenn Oztemel utilizaram majoritariamente contas de *e-mail* pessoais, nomes fictícios e aplicativos de mensagens criptografadas para se comunicarem com o intuito de promover o esquema, particularmente acerca das informações confidenciais da Petrobras que eles receberam de Rodrigo Berkowitz.

20. Ademais, de acordo com indiciamento superveniente apresentado em 29/8/2023, Gary Oztemel

(irmão de Glenn Oztemel e dono da *Oil Trade & Transport S.A. – OTT*) supostamente pagou subornos a Rodrigo Berkowitz, utilizando uma parcela dos lucros de operações entre a OTT e a Freepoint. Contudo, a Freepoint não pôde verificar tais informações, já que não tem visibilidade dos pagamentos feitos por uma terceira parte não relacionada a funcionários públicos (processo SEI 00190.108088/2023-11, documento 3431833, p. 13).

21. No que se refere aos agentes estrangeiros, há processos judiciais nos Estados Unidos contra os principais envolvidos: Eduardo Innecco, Glenn Oztemel e Gary Oztemel. (<https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/case/united-states-v-glenn-oztemel-and-eduardo-innecco>; <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/executive-charged-international-oil-and-gas-trading-bribery-and-money-laundering-scheme>; acesso em 19/2/2025).

22. Em relação a Rodrigo Berkowitz, constata-se que ele já foi réu por motivos similares em processo envolvendo outras empresas estrangeiras, também parte da Operação Lava Jato, tendo inclusive à época, fevereiro de 2020, firmado acordo de delação premiada com o Ministério Público Federal (disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15304; acesso em 19/2/2025).

23. Em prosseguimento, a partir de pesquisa em bancos de dados custodiados ao Tribunal, consta da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) que Rodrigo Berkowitz encerrou seu vínculo com a Petrobras em 5/12/2018. Tal informação se confirma em processo pesquisado via Jusbrasil (Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região TRT-1 - Recurso Ordinário Trabalhista: RO XXXXX20195010038 RJ | Jurisprudência), donde consta que o agente foi dispensado por justa causa naquela data. Não há informações a respeito de eventuais processos administrativos instaurados contra o referido funcionário.

24. Diante das informações acessadas, cabe verificar que tipos de processos foram instaurados contra Rodrigo Berkowitz e que tipos de punições foram aplicadas, se for o caso. Em relação a processos no TCU, consultou-se o sistema informatizado do Tribunal para verificar eventuais processos em que o envolvido estivesse arrolado como responsável, mas nenhuma informação foi encontrada.

25. Ademais, não se deve olvidar dos demais funcionários da Petrobras *não plenamente identificados* pela empresa colaboradora.

26. De acordo com o Histórico de Atos Lesivos e Condutas Ilícitas (peça 10), os pagamentos foram feitos a funcionários que incluíam **ao menos** Rodrigo Berkowitz. No entanto, conforme a Informação 1.534 (peça 8), houve o pagamento de propinas a, **ao menos, dois funcionários da Petrobras**.

27. Entendeu-se necessário verificar se havia outros funcionários da Petrobras identificados na prática dos atos lesivos, bem como obter informações atualizadas quanto a processos criminais e administrativos instaurados pela CGU e por outros órgãos e entidades, tanto em relação a Rodrigo Berkowitz quando em relação aos outros funcionários da estatal implicados, a fim de que fosse possível o devido cumprimento da Quarta Ação Operacional por esta Corte.

28. Dessa forma, antes de se posicionar definitivamente acerca da utilidade para o controle externo das informações compartilhadas pela CGU, decorrentes da assinatura de acordo de leniência com a empresa Freepoint Commodities LLC, realizou-se diligência àquela Controladoria-Geral da União para obtenção de informações adicionais a respeito das pessoas e fatos relatados em tal acordo.

29. A referida diligência (peça 3) solicitou a apresentação de informações atualizadas:

- i. de todos os funcionários da Petrobras identificados na prática dos atos lesivos relatados no acordo de leniência firmado entre o poder público e a empresa Freepoint Commodities LLC (Caso 82);
- ii. quanto à existência de processos administrativos instaurados por sua Corregedoria, auditoria interna e/ou quaisquer outros órgãos ou grupos de trabalho internos em relação aos agentes públicos envolvidos nos atos lesivos reportados; e

iii. quanto a processos criminais, cíveis e/ou administrativos, das quais já tenha conhecimento, instaurados por outros órgãos e entidades, referentes aos atos lesivos constantes no acordo de leniência firmado entre a empresa colaboradora Freepoint Commodities LLC e o poder público (Caso 82).

30. Em sua resposta por ofício (peça 7), a CGU informou que, embora a empresa colaboradora apenas atestasse de forma expressa o pagamento de vantagens indevidas ao Sr. Rodrigo Garcia Berkowitz, tomou-se conhecimento do ajuizamento pelo Ministério Público Federal da Ação Penal nº 5042787 19.2024.4.04.7000, a tramitar perante a 13ª Vara Federal de Curitiba, relativa aos fatos objeto da colaboração da pessoa jurídica. Nessa ação, há a identificação de outros envolvidos nos ilícitos, quais sejam: Marcus Antônio Pacheco Alcoforado, Jorge de Oliveira Rodrigues (falecido), Marcos Gomes da Silva e Carlos Roberto Martins Barbosa (falecido).

31. Além disso, informou-se no mesmo ofício que havia, até o momento de sua emissão, uma sugestão de instauração de Investigação Preliminar Sumária (IPS) contra o Sr. Rodrigo Garcia Berkowitz (Processo 00190.102376/2025-24) no âmbito da Corregedoria-Geral da União, como desdobramento das informações reportadas no Acordo de Leniência.

32. Assim, em termos de alavancagem investigativa contra pessoas físicas envolvidas no esquema, considera-se inoportuna qualquer investida deste Tribunal em adição às já realizadas por outros órgãos de controle. Esse posicionamento técnico cumpre a exigência contida nos incisos I e II do art. 18 da IN-TCU 95/2024.

Fiscalização em operações de trading

33. Em que pese os fatos relatados pela empresa colaboradora não serem úteis para ações de controle direcionadas às pessoas físicas envolvidas nos atos ilícitos, tem-se no presente processo a oportunidade de explorar a temática de operações de compra e venda de óleo e gás pela Petrobras por meio de proposta de fiscalização por esta unidade técnica especializada.

34. Considerando o histórico de atos lesivos à Companhia no período de atuação da Operação Lava Jato, na qual há a ciência de pagamento de propinas não somente no caso relatado pela empresa colaboradora, mas também por outras empresas do setor de *trading*, denota-se a possibilidade de atuação desta Corte de Contas, porém não em relação aos casos concretos de períodos anteriores, já massivamente investigados por outras instâncias de controle, mas voltada para ação de controle focada na análise da atual estrutura de governança do setor responsável pelas operações de *trading* na Petrobras. Tal proposta de ação de controle se baseia em critérios de oportunidade, risco, materialidade e relevância.

35. A oportunidade de fiscalização se evidencia pela própria celebração do acordo de leniência. A atuação desta Corte através das diretrizes estabelecidas pelo ACT e pela IN-TCU 95/2024 possibilita ao Tribunal a utilização das informações constantes no acordo para fins de alavancagem investigativa. Torna-se oportuno, assim, à esta unidade técnica especializada incluir em seu planejamento de ações de controle uma fiscalização em determinado setor da Petrobras que ainda não foi objeto de controle externo pelo TCU, possibilitando desta forma a sua atuação, mesmo não tendo como escopo o caso concreto relatado pela empresa colaboradora. Entende-se que a exploração da temática de operações de *trading* por meio de ação de controle, mesmo em sentido preventivo em vez de punitivo, cumpre com a expectativa da Quarta Ação Operacional detalhada na IN-TCU 95/2024, tornando-se oportuna a presente proposta.

36. Os riscos associados às operações de *trading* são demonstrados nos presentes autos quando exposta a atuação do esquema de pagamentos indevidos a funcionários da Petrobras. Os empregados e contratados da Freepoint obtinham informações de preços, quantidades, índices e períodos de propostas feitas por outras empresas à Companhia. Desta forma, a empresa colaboradora podia realizar a sua oferta nos valores e especificações que garantiriam o sucesso da operação com a Petrobras. Os riscos expostos, apesar de terem cunho ético e moral, possibilitam avaliar o funcionamento da estrutura atual de governança do setor de *trading* da Companhia, identificando os controles existentes para mitigar a possibilidade de novos casos de corrupção na

empresa.

37. Outro aspecto que sustenta a proposta de fiscalização é a materialidade do objeto de análise. Caso se tenha como parâmetro o total de receita proveniente de vendas realizadas no exterior pela Petrobras no ano de 2024, incluindo *trading* e excluídas exportações, obtém-se montante de R\$ 4,77 bilhões (<https://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/central-de-resultados/>; ‘Demonstrações Financeiras em R\$, 4T24, p.33’). Destaca-se, portanto, a magnitude que pode alcançar esses números quando contemplado todo o mercado e todas as operações envolvendo a Companhia, em cifras que certamente justificam a atuação desta Corte visando novas ações de controle.

38. Por fim, a relevância da temática resta evidente quando se avalia o cenário geopolítico atual e o impacto da comercialização de petróleo e gás no mercado mundial. Entender a participação da Petrobras nesse mercado e avaliar o devido funcionamento de sua estrutura de governança, a fim de que o interesse público e os objetivos da Companhia sejam satisfeitos, se demonstra relevante para a atuação desta Corte, cabendo a esta unidade técnica especializada desenvolver ação de controle que possibilite cumprir esse objetivo.

39. Portanto **propõe-se a realização de ação de controle**, nos termos da IN-TCU 95/2024, art. 20, inciso I, com o objetivo de avaliar a estrutura atual de governança do setor responsável pelas operações de *trading* de óleo e gás da Petrobras, cabendo à AudPetróleo a avaliação do instrumento de fiscalização adequado para tal objetivo, podendo inclusive esse escopo ser ampliado ou modificado, desde que atinente ao objeto proposto.

CONCLUSÃO

40. Nos termos do art. 17, § 1º, da IN-TCU 95/2024, os presentes autos foram instaurados para avaliar a abrangência e a utilidade para o controle externo das informações compartilhadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) decorrentes do acordo de leniência firmado entre o poder público e a empresa Freepoint Commodities LLC (Caso 82), em observância à Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC), com relação a atos lesivos à Administração Pública praticados pela proponente.

41. Em 2020, celebrou-se o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria-Geral da União – CGU, Advocacia-Geral da União – AGU, Ministério Público Federal – MPF e Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, sob supervisão do Supremo Tribunal Federal – STF), a ser adotado em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência amparados na LAC.

42. Atualmente, a atuação do TCU decorrente do ACT é disciplinada pela IN-TCU 95/2024, que, em síntese, a divide em dois momentos: primeiro momento, anterior às efetivas assinaturas dos acordos de leniência, quando as análises devem ser realizadas por unidade especificamente designada (atualmente SecexConsenso); e segundo momento, depois de assinados os acordos, quando as informações compartilhadas pela CGU devem ser encaminhadas para serem tratadas pelas unidades técnicas detentoras da pessoa jurídica envolvida sob sua clientela.

43. Deste modo, considerando a evolução normativa sobre o tema, esta unidade técnica examinou a abrangência e a utilidade das informações compartilhadas pela CGU, tendo concluído, após a realização de diligência à Diretoria de Acordos de Leniência (DAL/CGU), que, em termos de alavancagem investigativa contra terceiros envolvidos nos atos lesivos, é inoportuna qualquer investida deste Tribunal em adição às já realizadas por outros órgãos de controle; contudo, atendendo a critérios de oportunidade, risco, materialidade e relevância da temática de operações de compra e venda de óleo e gás na Petrobras, entende-se oportuno propor a realização de ação de controle com o objetivo de avaliar a estrutura atual de governança do setor de *trading* da Companhia.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo o seu

encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator Jhonatan de Jesus com as propostas apresentadas abaixo:

- i. registrar, em atenção à Quarta Ação Operacional do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) e aos incisos I e II do art. 18 da IN-TCU 95/2024, que a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) procedeu às análises do material compartilhado pela CGU e concluiu que o referido material não se mostrou útil ao controle externo exercido por este Tribunal com relação aos terceiros envolvidos no caso concreto;
- ii. propor a realização de ação de controle nos termos do inciso I do art. 20 da IN-TCU 95/2024, com o objetivo de avaliar a estrutura atual de governança do setor responsável pelas operações de *trading* de óleo e gás da Petrobras, cabendo à AudPetróleo a avaliação do instrumento de fiscalização adequado para tal objetivo, podendo inclusive esse escopo ser ampliado ou modificado, desde que atinente ao objeto proposto;
- iii. cientificar a SecexConsenso nos termos do art. 21 da IN-TCU 95/2024 sobre a decisão que vier a ser adotada de realização de ação de controle proposta no item ii supra para acompanhamento da efetividade desses acordos no que se refere às ações de controle externo, sendo responsável pela gestão do uso das informações e provas advindas dos referidos instrumentos pelas diversas unidades do Tribunal;
- iv. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Controladoria-Geral da União (CGU), de forma a contribuir com o máximo alcance da colaboração interinstitucional a respeito da temática ‘acordos de leniência’, em atenção ao ACT pactuado, 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
- v. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo administrativo autuado nos termos do art. 17, §1º, da Instrução Normativa-TCU 95/2024, com o objetivo de avaliar a abrangência e a utilidade para o controle externo das informações compartilhadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) decorrentes do acordo de leniência firmado entre o poder público e a empresa Freepoint Commodities LLC, com fundamento na Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC), em relação a atos lesivos à Administração Pública praticados pela proponente.

2. O referido acordo foi celebrado em 14/11/2024, e as informações da CGU indicam um valor total de R\$ 131 milhões, já integralmente quitado em duas parcelas, com o último pagamento em 17/12/2024. As irregularidades noticiadas se referem a pagamentos de vantagens indevidas a funcionários da Petrobras em operações de compra e venda de óleos combustíveis, petróleo bruto e produtos de petróleo refinados.
3. A atuação do Tribunal de Contas da União no acompanhamento dos acordos de leniência se dá em conformidade com Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado em agosto de 2020, que estabelece diretrizes e ações conjuntas entre os diversos órgãos de controle para o combate à corrupção no Brasil, e é disciplinada pela Instrução Normativa-TCU 95/2024.

4. O referido ACT detalha as diretrizes para a atuação conjunta das instituições de controle por meio de seis “ações operacionais”: a primeira ação operacional dispõe sobre a troca de informações entre as signatárias do acordo; a segunda prevê o intercâmbio de informações entre CGU/AGU e TCU para a estimativa do dano ao erário a ser incluída no acordo de leniência, bem como a manifestação do Tribunal sobre a quitação condicionada desse dano; a terceira ação operacional estabelece os limites para a utilização das informações compartilhadas previamente à assinatura do acordo; a quarta – de especial relevância para o presente caso – trata da alavancagem das ações de controle em relação a terceiros, permitindo ao TCU utilizar a integralidade das informações e documentos fornecidos pela colaboradora para responsabilizar outras pessoas físicas ou jurídicas envolvidas nos ilícitos; a quinta aborda a responsabilização de terceiros após a celebração do acordo de leniência; e a sexta, última ação, cuida dos mecanismos de compensação de valores para evitar *bis in idem*.

5. Este acordo de leniência já foi objeto de análise por esta Corte. Em agosto de 2023, a CGU comunicou o Tribunal acerca da existência de negociação, o que levou à autuação do processo de Acordo de Leniência TC 023.068/2023-0, de minha relatoria. Em observância à primeira ação operacional do ACT, que trata da troca de informações, o TCU prolatou o Acórdão 1.974/2023-lenário, por meio do qual esclareceu à AGU e à CGU que, em sua base de dados, não havia registro de processo de controle externo que contemplasse indícios de irregularidade ou de dano ao erário relacionados à empresa potencialmente colaboradora.
6. Posteriormente, em cumprimento à segunda ação operacional do ACT, a CGU informou que a minuta do acordo estava pronta para ser assinada, demandando a manifestação deste Tribunal a respeito dos valores do prejuízo a serem ressarcidos; contudo, por meio do Acórdão 2.445/2024, o Pleno desta Corte decidiu considerar prejudicada a manifestação de mérito ante a falta de detalhamento do valor de dano.
7. Com a celebração do acordo de leniência em 14/11/2024 e a disponibilização das provas apresentadas pela colaboradora, o presente processo administrativo foi instaurado com vistas a avaliar a utilidade das informações compartilhadas para as ações de controle externo, em conformidade com a quarta ação operacional do Acordo de Cooperação Técnica.
8. A Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), após analisar as informações compartilhadas pela CGU e realizar diligência complementar, conclui que, embora o material não se mostre útil para ações de controle direcionadas aos envolvidos no caso concreto, existe oportunidade para fiscalização prospectiva. Propõe, assim, a realização de ação de controle focada na avaliação da estrutura atual de governança do setor responsável pelas operações de *trading* de óleo e gás da Petrobras (peças 11 a 13).
9. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

10. Acolho os pareceres da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo como minhas razões de decidir.
11. Conforme síntese das informações constantes do Histórico de Atos Lesivos e Condutas Ilícitas, a atuação da colaboradora envolveu pagamentos a funcionários da Petrobras em troca de informações confidenciais acerca de negócios com a estatal, especialmente em operações de compra e venda de óleos combustíveis, petróleo bruto e produtos de petróleo refinados. Tais ações foram objeto de indiciamento pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ), que aponta pagamentos ilícitos em montantes significativos; outras apurações se encontram em curso em diversas esferas, inclusive com ajuizamento de ação penal no Brasil e de processos judiciais naquele país contra os principais envolvidos.
12. Concordo com a conclusão da unidade instrutiva de que não se mostra oportuno a este Tribunal promover apurações em acréscimo às investigações já realizadas por outros órgãos de controle quanto aos terceiros envolvidos neste caso. Esse posicionamento atende aos incisos I e II do art. 18 da IN-TCU 95/2024, que preveem a avaliação da utilidade das informações compartilhadas e a consideração, para propostas de fiscalização, de critérios de risco, materialidade e relevância.
13. Contudo, a AudPetróleo propõe a realização de ação de controle, nos termos do inciso I do art. 20 da IN-TCU 95/2024, com o objetivo de avaliar a estrutura atual de governança do setor responsável pelas operações de *trading* de óleo e gás da Petrobras. Ressalto que essa ação de controle não abrangerá o caso específico narrado no acordo de leniência, ou seja, não terá como escopo o caso relatado pela colaboradora; trata-se, pois, de análise prospectiva, focada na estrutura de governança. Essa distinção é crucial para honrar o compromisso assumido pelo Tribunal de não utilizar, direta ou indiretamente, as informações compartilhadas para sancionar a empresa colaboradora pelos ilícitos já resolvidos no escopo do acordo, conforme estabelecido na quarta ação operacional do ACT.
14. Os riscos associados às operações de *trading* são evidenciados pela atuação do esquema de pagamentos indevidos a funcionários da Petrobras, o que demonstra a necessidade de avaliar os controles existentes na estrutura de governança para mitigar a ocorrência de novos casos de corrupção. A materialidade do objeto de análise é inquestionável, ante a magnitude das receitas provenientes de vendas no exterior pela estatal, que alcançaram R\$ 4,77 bilhões em 2024. Por fim, a relevância da temática é clara ao se considerar o impacto da comercialização de petróleo e gás no mercado mundial e a importância de assegurar o devido funcionamento da estrutura de governança da empresa para a satisfação do interesse público.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1931/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.845/2025-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Identidade preservada.
- 3.1. Responsável: Identidade preservada.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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, que tratam de processo administrativo autuado nos termos do art. 17, §1º, da Instrução Normativa-TCU (IN) 95/2024 com vistas a avaliar a abrangência e a utilidade para o controle externo das informações compartilhadas pela Controladoria-Geral da União decorrentes do acordo de leniência firmado com fundamento na Lei 12.846/2013 em relação a atos lesivos praticados contra a Administração Pública,

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

9.1. registrar, em atenção à quarta ação operacional do Acordo de Cooperação Técnica firmado em agosto de 2022 e aos incisos I e II do art. 18 da IN-TCU 95/2024, que as informações e os documentos compartilhados pela Controladoria-Geral da União não se mostram úteis ao aproveitamento em processos em andamento ou a eventuais ações de controle externo deste Tribunal;

9.2. autorizar a realização de ação de controle, nos termos do inciso I do art. 20 da IN-TCU 95/2024, com o objetivo de avaliar a estrutura atual de governança do setor responsável pelas operações de *trading* de óleo e gás da Petrobras, cabendo à Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração avaliar o instrumento de fiscalização adequado, juntamente com o seu escopo, desde que atinente ao objeto proposto;

9.3. cientificar a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, deste Tribunal, nos termos do art. 21 da IN-TCU 95/2024, sobre a decisão adotada no subitem 9.2 supra para acompanhamento da efetividade desses acordos no que se refere às ações de controle externo, sendo responsável pela gestão do uso das informações e provas advindas dos referidos instrumentos pelas diversas unidades desta Corte;

9.4. informar a Controladoria-Geral da União acerca desta deliberação;

9.5. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1931-33/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 001.431/2022-6 [Apenso: TC 025.673/2020-3]

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de São Luís/MA.

Responsáveis: Andréia dos Santos Marão (716.543.133-00); C.J. Comércio Ltda. (09.588.514/0001-84); Luiz Carlos de Assunção Lula Filho (406.425.503-87); Marcos Castelo Branco Pantoja (459.806.673-34); Nalva Cristina Campos dos Santos (452.839.153-87); Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (10.430.441/0001-87); Suyane Aparecida Freire Silva (816.515.383-87).

Recorrentes: Luiz Carlos de Assunção Lula Filho (406.425.503-87); Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (10.430.441/0001-87).

Interessados: Andréia dos Santos Marão (716.543.133-00); C.J. Comércio Ltda. (09.588.514/0001-84); Marcos Castelo Branco Pantoja (459.806.673-34); Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (10.430.441/0001-87); Suyane Aparecida Freire Silva (816.515.383-87).

Representação legal: Tayssa Simone de Paiva Mohana Pinheiro (12.228/OAB-MA), representando a C.J. Comercio Ltda.; Darkson Almeida da Ponte Mota (10.231/OAB-MA), representando Andréia dos Santos Marão; Flávio Olímpio Neves Silva (9.623/OAB-MA), representando a Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e Luiz Carlos de Assunção Lula Filho; Aline da Silva (18.509/OAB-MA), representando Marcos Castelo Branco Pantoja; Fabíola de Paula Costa Veras Ramos (7.876/OAB-MA), representando Nalva Cristina Campos dos Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AQUISIÇÃO VOLTADA AO ENFRENTAMENTO DA COVID-19. AQUISIÇÃO DE MÁSCARAS PELA SECRETARIA DE

SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS/MA. COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES PELA POLÍCIA FEDERAL. OPERAÇÃO “COBIÇA FATAL”. FRAUDE E CONLUIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO. REDUÇÃO DO DÉBITO. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. INSUFICIÊNCIA DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA EMPRESA PARA DESCARACTERIZAR AS IRREGULARIDADES E A SUA RESPONSABILIZAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DO GESTOR. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 83), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 84) e do Ministério Público de Contas (peça 85):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Luiz Carlos de Assunção Lula Filho (peça 157) e Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (peça 161) contra o Acórdão 1.682/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (peça 114).

2. Com as alterações introduzidas no julgamento dos embargos de declaração pelo Acórdão 253/2024-TCU-Plenário, também de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (peça 138), a deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar Luiz Carlos de Assunção Lula Filho e Suyane Aparecida Freire Silva revéis para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. acolher as alegações de defesa de Nalva Cristina Campos dos Santos;

9.3. julgar irregulares as contas de Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, Suyane Aparecida Freire Silva, Marcos Castelo Branco Pantoja, Andreia dos Santos Marão, Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e C.J. Comércio Saneantes Ltda., e condená-los, solidariamente, ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do pagamento:

9.3.1. responsáveis solidários: Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, Marcos Castelo Branco Pantoja, Andreia dos Santos Marão, Suyane Aparecida Freire Silva e Precision Soluções em Diagnósticos Ltda:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
28/4/2020	455.544,00
7/5/2020	1.235.520,00

9.3.2. responsáveis solidários: Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, Marcos Castelo Branco Pantoja, Andreia dos Santos Marão, Suyane Aparecida Freire Silva e C.J. Comércio Saneantes Ltda.:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)

11/5/2020	165.600,00
25/5/2020	38.400,00
25/5/2020	128.000,00

9.4. aplicar individualmente aos responsáveis a seguir especificados as multas também listadas, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

Responsável	Valor da multa (R\$)
Luiz Carlos de Assunção Lula Filho	185.000,00
Suyane Aparecida Freire Silva	185.000,00
Marcos Castelo Branco Pantoja	185.000,00
Andreia dos Santos Marão	185.000,00
Precision Soluções em Diagnósticos Ltda.	1.855.000,00
C.J. Comércio Saneantes Ltda.	380.000,00

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar, caso venha a ser solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, a primeira a ser paga no prazo acima fixado e as demais, a cada 30 (trinta) dias a contar da parcela anterior, com incidência, sobre cada valor mensal atualizado monetariamente, de juros de mora, na forma da legislação em vigor, e alertar os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar graves as infrações cometidas por Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, Suyane Aparecida Freire Silva, Marcos Castelo Branco Pantoja e Andreia dos Santos Marão, inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos;

9.9. declarar a inidoneidade das empresas Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e C.J. Comércio Saneantes Ltda. para participarem, por 5 (cinco) anos, de licitação na Administração Pública Federal;

9.10. encaminhar cópia desta decisão aos responsáveis, à Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

HISTÓRICO

- Trata-se de uma Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 3.132/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, relativo à representação elaborada pela extinta Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), atual Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- Segundo informações da unidade técnica, com base em dados obtidos na internet, detectou-se indícios de irregularidades nos Contratos 100 e 101/2020, firmados pela Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA com as empresas Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e C.J. Comércio Saneantes Ltda., respectivamente, para a aquisição de um total de 320.000 máscaras cirúrgicas descartáveis de tripla camada para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de

- Importância Nacional decorrente da infecção humana causada pelo novo coronavírus (peça 105, p. 1).
5. As contratações ocorreram por dispensa de licitação, com fundamento na Lei 13.979/2020, ao custo total de R\$ 3.168.000,00 e teriam resultado em um superfaturamento estimado em R\$ 2.153.000,00 – R\$ 1.821.000,00 para o Contrato 100/2020 e R\$ 332.000,00 para o Contrato 101/2020 (peça 115, p. 2).
 6. Conforme voto do Ministro Relator, a Polícia Federal (PF), com o apoio da Controladoria-Geral da União, instaurou o Inquérito Policial 2020.0040629-SR/PF/MA para apurar os fatos abordados nesta TCE e, ainda, realizou, em 2020, a operação ‘Cobiça Fatal’, tendo o procedimento de contratação sido alvo de busca e apreensão nos autos da Ação Penal 1023376-87.2020.4.01.3700. Contudo, não há informações públicas disponíveis em relação ao processo.
 7. Em decorrência dessa ação policial, foi ainda instaurada a Ação de Improbidade Administrativa 0819722-96.2021.8.10.0001, que tramita na 4ª Vara da Fazenda Pública de São Luís/MA. De acordo com as informações disponíveis na consulta pública de processos do Tribunal de Justiça do Maranhão, não há decisão judicial proferida até o momento.
 8. A Polícia Federal, conforme informações compartilhadas com este Tribunal, com autorização judicial, verificou que não houve um verdadeiro processo de dispensa de licitação, mas sim uma simulação, por meio da juntada de documentos falsos e adulterados, com o objetivo de fraudar a contratação, mediante conluio de servidores com as empresas contratadas.
 9. As contratadas, além de não possuírem capacidade técnica, administrativa e operacional para fornecimento de máscaras nas quantidades desejadas, apresentaram propostas com custos unitários idênticos e valores quantitativos complementares, o que permitiu que atendessem exatamente ao montante estabelecido no processo de contratação. Ademais, foram as únicas duas empresas a ofertarem propostas (peça 115, p. 1).
 10. O desenrolar dos fatos atinentes à montagem do procedimento licitatório consta, em detalhes, da peça 79, p. 9-14, do TC 025.673/2020-3 (em apenso), podendo ser resumido conforme o voto do Ministro Relator (peça 115, p. 2-3):
 - a) o Secretário Adjunto de Administração e Finanças, Marcos Pantoja, obteve, em 20/4/2020, apenas as cotações das duas empresas que seriam beneficiadas com a contratação e as entregou à Superintendente de Material e Patrimônio, Andreia dos Santos Marão, que as incluiu no processo de contratação, com o auxílio da servidora da Secretaria Municipal de Saúde, Suyane Aparecida Freire Silva, como se tivessem sido entregues no dia 2/4/2020;
 - b) a suposta pesquisa de preços de máscaras, enviada por servidora da Coordenação de Compras, Nalva Cristina Campos dos Santos, por correio eletrônico a mais de uma dezena de empresas, no dia 1/4/2020, jamais ocorreu. Na verdade, a Superintendente de Material e Patrimônio ordenou que Suyane Aparecida Freire Silva forjasse esse e-mail. Assim, as cotações obtidas com as empresas Precision e C.J. Saneante foram incluídas no processo de contratação logo em seguida ao falso e-mail, conferindo aparência de regularidade ao procedimento;
 - c) a Superintendente de Material e Patrimônio, além de ter participado da montagem do processo, emitiu despacho reafirmando a realização de uma ampla pesquisa de mercado, para aprovar a aquisição das máscaras;
 - d) Luiz Carlos Lula Filho, na condição de Secretário Municipal de Saúde de São Luís, homologou e ratificou o resultado da dispensa de licitação e celebrou os dois contratos. Por fim, a servidora da Coordenação de Compras realizou pesquisa adicional de um único preço e equivocadamente a considerou como de maior valor do que aqueles ofertados pelas empresas Precision e C.J., pois comparou a aquisição de uma máscara individual com a aquisição de uma caixa contendo 100 unidades.
 11. Considerando que os valores acordados foram integralmente pagos, calculou-se, inicialmente, um superfaturamento total de R\$ 1.821.000,00, relativamente ao contrato firmado com a Precision, e

de R\$ 332.000,00, relativamente ao contrato firmado com a C.J. Diante disso, procedeu-se à citação das duas empresas, imputando-lhes o dano correspondente a cada contrato, bem como dos servidores e gestores públicos responsáveis pela contratação, pelo total do prejuízo identificado.

12. Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, foi citado em razão de ter ratificado o resultado da dispensa de licitação e por ter assinado os contratos considerados superfaturados, como apontado na alínea 'd' do parágrafo 10.
13. Regularmente citado, Luiz Carlos se manteve silente, razão pela qual foi considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
14. A AudContratações propôs (peças 105-107) a exclusão da responsabilidade da servidora da Coordenação de Compras em relação ao débito e, quanto aos demais gestores públicos, concluiu que não houve elementos suficientes para afastar suas responsabilidades pelos danos ao erário federal, tampouco para serem aproveitados em favor do gestor revel. O MPTCU endossou a proposta (peça 108).
15. No julgamento que resultou na decisão recorrida (peças 114-116), o Ministro Relator destacou que as empresas contratadas questionaram os parâmetros adotados para a aferição do superfaturamento e alegaram que: não participaram de qualquer combinação envolvendo o certame em apreço; a aparente manipulação teria sido praticada exclusivamente pelos servidores públicos envolvidos; e não haveria a conjunção de indícios aptos a indicar suas participações na prática de qualquer conluio.
16. O Ministro ressaltou a existência de farta prova indiciária apta a possibilitar o convencimento sobre a participação das empresas no esquema fraudulento, bem como sobre o indevido benefício financeiro auferido em detrimento dos cofres públicos, concluindo que o superfaturamento estava devidamente comprovado.
17. Diante dessas constatações, o Tribunal proferiu o Acórdão 1.682/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira (peça 114), julgou irregulares as contas dos responsáveis – entre eles, os recorrentes Luiz Carlos de Assunção Lula Filho (ex-Secretário Municipal de Saúde) e Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (empresa contratada) –, com fulcro no art. 16, III, 'd', da Lei 8.443/92, condenou-os em valores de débito solidário (item 9.3) e aplicou-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da referida lei (item 9.4), bem como aplicou-lhes penas de inabilitação para o exercício de cargo em comissão função de confiança (item 9.8) e de inidoneidade para participar de licitação (item 9.9), conforme o caso, todas pelo período de cinco anos.
18. Contra essa decisão, a Precision opôs embargos de declaração (peça 117), os quais foram conhecidos e parcialmente providos por meio do Acórdão 253/2024-TCU-Plenário (peça 138), de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.
19. No julgamento dos embargos, foi reconhecida a necessidade de ajuste no valor do débito imputado à Precision, sendo este reduzido para o montante de R\$ 1.691.064,00, em valores históricos. Conforme o voto do Relator, no processo de representação que deu origem a esta TCE, constam notas fiscais apresentadas pela Precision (peça 42, p. 1-2, do TC 025.673/2020-3), devidamente cadastradas no portal da Receita Federal, que demonstram a aquisição de 79.920 máscaras por R\$ 4,20 a unidade e 290.000 máscaras por R\$ 3,40 a unidade (peça 139, p. 1).
20. O Ministro destacou que, ainda que o cálculo do superfaturamento realizado pela unidade técnica seja consistente, baseado em pesquisa de preços e contratações vigentes na Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA, as provas apresentadas pela embargante indicam que a empresa de fato pagou pelos insumos os valores declarados nas notas fiscais (peça 139, p. 2).
21. Diante disso, o débito inicialmente imputado aos servidores da Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA, em solidariedade com a Precision, foi reduzido. Como consequência, a multa individualmente aplicada tanto aos servidores quanto à empresa também foi ajustada proporcionalmente, conforme consta da transcrição do acórdão recorrido (peça 114), com os ajustes promovidos no julgamento dos embargos de declaração (peça 138).



22. Neste momento, Luiz Carlos (peça 157) e Precision (peça 161) interpuseram os recursos de reconsideração que serão objeto da análise abaixo.

ADMISSIBILIDADE

23. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 158 e 168), acolhido por despacho do Relator (peças 165 e 178), que conheceu do recurso e conferiu efeito suspensivo aos subitens 9.3 a 9.6, 9.8 e 9.9 do acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

24. Constitui objeto do presente exame:

Preliminar

- a) a regularidade da citação de Luiz Carlos (peça 157, p. 5);

Mérito

- b) a responsabilidade do recorrente pela fraude à licitação que acarretou o superfaturamento nos contratos objeto desta TCE (peça 157, p. 5-14);
c) o superfaturamento nos contratos e as dificuldades excepcionais no contexto da pandemia da Covid-19 (peça 157, p. 14-28);
d) a ausência de dolo ou erro grosseiro na conduta de Luiz Carlos (peça 157, p. 29-30);
e) a boa-fé da atuação de Luiz Carlos (peça 157, p. 6 e 28);
f) a repercussão na esfera administrativa do relatório da Polícia Federal (peça 157, p. 31-32);
g) o cálculo do superfaturamento (peça 161, p. 5-8);
h) os pedidos da empresa Precision (peça 161, p. 9).

Da regularidade da citação de Luiz Carlos

Alegações (peça 157, p. 5)

25. O recorrente afirma que, apesar de constar nos autos comprovante de Aviso de Recebimento (AR) da citação enviada pelos Correios, não houve citação efetiva.

Análise

26. No âmbito do presente processo, foram enviados cinco ofícios de citação ao recorrente (peças 17, 77, 78, 88 e 89), sendo que três foram efetivamente entregues, conforme avisos de recebimento juntados aos autos (peças 75, 83 e 91).
27. Previamente ao envio dos ofícios, o endereço do recorrente foi obtido nas bases de dados acessíveis ao TCU e os ofícios foram encaminhados para os endereços constantes dos cadastros do Tribunal Superior Eleitoral (peças 12 e 76), da Receita Federal do Brasil (peças 76 e 85) e da Equatorial Maranhão Distribuidora de Energia S.A (peça 85).
28. O art. 179 do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170 dispõem que as comunicações no âmbito dos processos do TCU serão consideradas realizadas quando feitas por carta registrada, com aviso de recebimento e com o retorno do AR, entregue comprovadamente no endereço do destinatário.
29. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo STF no 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 mediante aviso de recebimento no endereço do destinatário (grifos acrescidos):



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.

30. Nesse sentido, extrai-se da ferramenta ‘Jurisprudência Seleccionada’ no portal do TCU:

No processo de controle externo, não há a obrigatoriedade de citação pessoal do responsável, mas apenas de entrega do ofício citatório no endereço do destinatário obtido em fonte de dados oficial, a exemplo da base da Receita Federal.

Acórdão 4963/2022-Segunda Câmara | Relator: JORGE OLIVEIRA

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação.

Acórdão 1019/2008-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

O aviso de recebimento dos Correios (AR), fazendo prova de que a citação foi entregue no endereço do responsável constante na base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), justifica a rejeição de nulidade processual, arguida sob a alegação de ausência de ciência pessoal da comunicação processual.

Acórdão 1504/2012-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES

No processo de controle externo, não há a obrigatoriedade de citação pessoal do responsável, mas apenas de entrega do ofício citatório no endereço do destinatário obtido em fonte de dados oficial, a exemplo da base da Receita Federal.

Acórdão 5419/2017-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES

31. Dessa forma, a validade da citação postal não está condicionada à assinatura do aviso de recebimento pelo próprio destinatário, bastando a comprovação da entrega no endereço indicado.
32. No caso vertente, a citação do responsável foi efetivada, considerando o recebimento de três ofícios encaminhados, conforme demonstrado no parágrafo 29. Portanto, não há que se falar em nulidade da citação realizada.
33. **Ante o exposto, as alegações do recorrente quanto à nulidade da citação não merecem prosperar.**

Da responsabilidade de Luiz Carlos pela fraude à licitação

Alegações (peça 157, p. 5-14)

34. O recorrente sustenta que não teve qualquer participação, tampouco ciência das fraudes ocorridas no processo licitatório, argumentando que sua atuação se limitou à ratificação da dispensa de licitação e à celebração dos contratos, atos que estavam dentro de suas competências legais e regulamentares.
35. Luiz Carlos afirma que servidores subordinados falsificaram e-mails e inseriram documentos adulterados no processo, com o objetivo de mascarar as irregularidades e dar aparência legal à contratação, tudo à sua revelia, sem o seu conhecimento ou consentimento.
36. O recorrente ressalta que a descoberta das fraudes só foi possível após a deflagração de uma investigação policial que quebrou o sigilo telemático dos servidores envolvidos. Ele alega que o relatório da Polícia Federal seria claro ao ‘isentar o recorrente de qualquer participação do desiderato criminoso’ (peça 157, p. 5-7). Segundo o trecho do relatório da PF transcrito pelo recorrente:

Apesar de ANDREIA e MARCOS PANTOJA ocuparem cargos de confiança do ex-secretário de saúde municipal de São Luís/MA LUIZ CARLOS DE ASSUNÇÃO LULA FILHO, ouvido às fls. 1203/1204, **não se conseguiu identificar a participação ativa desse gestor na empreitada criminosa. (...)**

37. O recorrente afirma que, durante a pandemia, em março de 2020, incumbia-lhe diversas atribuições, incluindo a avaliação da dinâmica de atendimento de três hospitais de urgência. Em razão disso, as atividades burocráticas da secretaria, como o trâmite de processos de despesa, foram delegadas à equipe administrativa, ainda que ele fosse o ordenador de despesas (peça 157, p. 8).
38. Luiz Carlos argumenta que as decisões administrativas foram tomadas com base em análises técnicas e jurídicas prévias, realizadas por setores que não estavam necessariamente, subordinadas ao Secretário Municipal de Saúde. Ele também destaca que todos os pagamentos só eram efetuados após análise e homologação da Controladoria Geral do Município (peça 157, p. 8-14).

Análise

39. O responsável foi citado em razão de ter ratificado, na condição de Secretário Municipal de Saúde de São Luís/MA, o resultado da Dispensa de Licitação do processo administrativo 18.883/2020 e celebrado os Contratos 100 e 101/2020, sem justificativa ou fundamentação que respaldasse a aquisição de 320.000 máscaras descartáveis. O preço pago foi superior ao valor médio praticado em compras similares realizadas por outros órgãos públicos no mesmo período, além de ser superior às propostas válidas apresentadas no processo de contratação 17.637/2020 (peça 62 do TC 025.673/2020-3, p. 140-165).
40. Com relação à responsabilidade do responsável pela homologação da licitação, o Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 1.372/2019-TCU-Plenário, afirmou que:
 36. Em sendo assim, acompanho a proposta da unidade técnica de responsabilizar o sr. [secretário municipal de saúde], por ter homologado a licitação. Isso porque a essa autoridade cabia zelar pela lisura do certame.
 37. Nessa linha, esta Corte possui o entendimento de que a homologação de procedimento licitatório não é ato meramente formal, mas sim a aprovação das decisões tomadas nas etapas anteriores, incluindo as estimativas de preços. A autoridade administrativa, ao apor a sua assinatura para homologar o certame, ratifica todos os atos pretéritos, tornando-se por eles igualmente responsável (v.g. Acórdãos Plenário 137/2010, 1.094/2014, 2.659/2014, 3.294/2014 e 1.018/2015).
41. O Ministro Vital do Rêgo, no voto condutor do Acórdão 1.018/2015-TCU-Plenário, reforçou essa posição:

17. Entendo que ao homologar os atos praticados no procedimento licitatório, o responsável assumiu a responsabilidade pela legalidade e legitimidade de todo o certame.

18. Lembro que a responsabilização da autoridade homologadora do certame, na hipótese da verificação do sobrepreço aliada à ausência da necessária pesquisa de preços, já foi objeto de análise nesta Corte de Contas no Acórdão 4791/2013-TCU-Segunda Câmara.

19. No referido voto condutor, a relatora do feito destacou, *verbis*:

Assiste razão à recorrente quando diz que não lhe competia realizar a pesquisa de preços. Isso, no entanto, não a socorre, uma vez que lhe competia verificar se tal pesquisa estava inserida nos autos. É um procedimento obrigatório numa compra pública e facilmente checado pela autoridade que homologa o certame.

[...]

32. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, a autoridade homologadora é responsável solidariamente pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se decorrentes de vícios ocultos, dificilmente perceptíveis (Acórdãos Plenário 2.300/2013, 3.389/2010,



1.457/2010, 787/2009; Acórdão 1685/2007-TCU-Segunda Câmara e Acórdão 690/2008-TCU-Primeira Câmara, dentre outros).

42. Muito embora o recorrente afirme que a descoberta das fraudes somente foi possível após a deflagração da investigação policial, cabe destacar que a Controladoria Geral da União (CGU) identificou diversas falhas na dispensa de licitação que resultou nos contratos em questão. Tais falhas foram relatadas na Nota Técnica 1055/2020/NAE-MA/Maranhão, e poderiam ter sido detectadas caso houvesse um exame mais atento do processo antes da homologação (peça 52, p. 58-83, do TC apensado).
43. A CGU, por exemplo, apontou: a ausência de justificativa para o quantitativo de máscaras adquiridas e a existência de versões divergentes do documento que indicaria a necessidade da prefeitura; a falta de comprovação da capacidade técnica das empresas contratadas; a inadequação da pesquisa de preços realizada.
44. Diante dessas constatações, transcreve-se trecho do relatório da CGU (peça 52, p. 62-65, do TC apensado):

Apesar de a SEMUS ter solicitado via e-mail (fl.10), em 01/04/2020, cotação de preços junto a 15 (quinze) empresas, apenas as duas empresas contratadas, de acordo com os documentos disponibilizados, teriam encaminhado cotações à Secretaria.

O e-mail solicitando cotação às empresas teria sido enviado por Nalva Cristina Campos dos Santos (CPF 452.839.153-87), servidora da Coordenação de Compras e Registro da Superintendência de Material e Patrimônio - SUMAPA, da SEMUS.

Chama atenção o fato de as cotações oferecidas se complementarem quanto aos quantitativos demandados, ou seja, das 320 mil unidades de máscara previstas para fornecimento, a empresa PRECISION apresentou cotação para 270 mil unidades (fls. 25 e 26), e a empresa C. J. COMERCIO, para 50 mil unidades (fls. 33 e 34) – a soma coincide com a demanda do município.

(...)

Além das cotações apresentadas pelas empresas PRECISION, para 270 mil unidades de máscara, e C. J. COMERCIO, para 50 mil unidades de máscara, em ambos os casos ao preço de R\$ 9,90 para cada unidade, o processo foi instruído com um expediente chamado ‘Relatório de Cotação’, extraído a partir de sistema informatizado de pesquisa de preços chamado ‘Banco de Preços’, contendo a média dos três melhores preços finais do item 19 do Pregão Eletrônico nº 18/2020, da UASG 981981 - Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, feito pelo Comprasnet.

Tal procedimento – qual seja, de comparar os preços das cotações com os três melhores preços unitários obtidos de um único item de pregão – não encontra amparo na legislação que trata do assunto.

De acordo com o art. 4º-E, inc. VI, da Lei nº 13.979/2020, a estimativa de preços para contratações feitas por esse normativo deve ser obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: a) Portal de Compras do Governo Federal; b) pesquisa publicada em mídia especializada; c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

Não há amparo legal, portanto, para, a partir de um único certame realizado, ater-se aos três melhores preços obtidos para o mesmo item, no bojo de uma pesquisa preliminar de preços.

Ainda que houvesse tal previsão normativa no sentido de avaliar o procedimento adotado, a pesquisa, tal como realizada, jamais autorizaria a contratação, eis que, **para justificar a suposta vantajosidade do preço obtido nas cotações, comparou-se o preço unitário da máscara com o preço do pacote de 100 unidades do mesmo produto.**

Explica-se: se, por um lado, as propostas das empresas PRECISION e C. J. COMERCIO previam, em ambos os casos, o preço unitário da máscara a R\$ 9,90; por outro, no Pregão Eletrônico 18/2020, da UASG 981981, a descrição do Item 19 deixava claro que se tratava, naquela ocasião, da aquisição de ‘pacotes com 100 unidades/cada’.

Como os 3 (três) melhores lances nesse item do PE 18/2020 foram R\$ 10,39, R\$ 14,00 e R\$ 15,00, chegou-se à média de R\$ 13,13 por pacote contendo 100 unidades. Assim, o valor médio unitário da máscara seria R\$ 0,13 (treze centavos) - jamais R\$ 13,13 (treze reais e treze centavos), cotejado com R\$ 9,90.

Desta forma, o preço contratado junto à PRECISION e à C. J. COMERCIO (R\$ 9,90 a unidade) foi bastante superior à média unitária obtida a partir dos 3 (três) melhores lances na disputa do Item 19 do Pregão Eletrônico nº 18/2020 da UASG 981981, qual seja, R\$ 0,13 (treze centavos), tudo a sugerir sobrepreço, ao invés de implicar vantajosidade na contratação destas empresas.

Não é crível que essa falha grotesca tenha passado despercebida pela Administração. Além do edital do certame usado como parâmetro e da descrição do item no Comprasnet, o próprio 'Relatório de Cotação', extraído pela servidora Nalva Cristina Campos dos Santos, deixava claro que se tratava de 'pacote com 100 unidades'.

Não bastasse isso, foi temerária a estratégia de escolher um único certame para a comparação de preços, considerando o local de entrega da mercadoria (Campina Grande/PB) e a quantidade estimada naquele caso (400 pacotes com 100 unidades de máscara/cada).

O 'Relatório de Cotação' foi emitido em 14/04/2020, 14 dias após a expedição do e-mail com pedido de cotação às empresas e apenas 1 (um) dia antes da ratificação da dispensa e da celebração dos contratos, de modo que parece ter sido inserido nos autos do processo apenas por mera formalidade.

Como a sessão do citado PE nº 18/2020 ocorreu em 10/03/2020, data anterior ao reconhecimento, pelo Congresso Nacional, do estado de calamidade pública em função da pandemia de COVID [1], muito provavelmente os preços, àquela altura, ainda não haviam sido tão impactados pelo aumento observado na demanda de insumos da saúde em geral, com destaque para máscaras, dentre outros.

Por isso, buscou-se, a partir do SACOP, obter outras referências de preços de venda do mesmo modelo de máscara no Maranhão durante a pandemia, conforme especificado na tabela a seguir.

(...)

Além disso, conforme afirmado acima, as cotações oferecidas pela PRECISION e C. J. COMERCIO datam de 02/04/2020. Apenas 3 dias antes, em 30/03/2020, a própria Prefeitura de São Luís, por meio da SEMUS, havia contratado (ver #2) o fornecimento de 100 mil máscaras do mesmo modelo junto à empresa Pró-Saúde Distribuidora de Medicamentos Eireli – ME (CNPJ 21.297.758/0001-03), a R\$ 2,90 (dois reais e noventa centavos) a unidade.

Aqui também não é crível que o elevado valor de R\$ 9,90 para a unidade de máscara tenha passado despercebido pelos servidores da Prefeitura de São Luís envolvidos na contratação, incluindo-se: o Sr. Secretário Municipal de Saúde, Luis Carlos de Assunção Lula Filho, que assinou os contratos celebrados com a PRÓ-SAÚDE em 30/03/2020, e com a PRECISION e a C. J. COMERCIO em 15/04/2020, bem como assinara a ratificação da dispensa em ambos os processos de compra; Andreia dos Santos Marão, Superintendente de Material e Patrimônio (SUMAPA/SEMUS), setor onde os processos de contratação foram formalizados e instruídos; e Nalva Cristina Campos dos Santos, responsável pelas pesquisas de preços nos Processos nºs 17.637/2020 e 18.883/2020.

No processo que resultou na contratação da PRÓ-SAÚDE[2], constam ainda cotações de outras duas empresas, quais sejam, Brasilhosp Produtos Médicos Hospitalares (CNPJ 15.377.501/0001-69) e M. A. Silva Equipamentos Hospitalares (VIVAMAR HOSPITALAR, CNPJ 00.602.864/0001-83), datadas de 23 e 24/03/2020, mas ainda válidas em 02/04/2020, para máscaras do mesmo modelo, a R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos) e R\$ 3,00 (três reais) a unidade, respectivamente.

Portanto, considerando a alegada demanda ulterior da Prefeitura de São Luís para a aquisição de mais 320 mil máscaras (além das 100 mil unidades contratadas junto à PRÓ-SAÚDE) já no bojo do segundo processo de contratação (Processo nº 18.883/2020), não haveria nenhum motivo para acatar-se o preço unitário de R\$ 9,90 oferecido pelas empresas PRECISION e C. J. COMERCIO em 02/04/2020.

Bastaria à Administração recorrer às cotações das empresas BRASILHOSP e VIVAMAR HOSPITALAR oferecidas menos de 10 dias antes à própria SEMUS, e constantes do Processo nº 17.637/2020, aproveitando-as para, ato contínuo, celebrar 2 contratos distintos, cada um com quantitativo total de 100 mil unidades de máscara, perfazendo 200 mil máscaras. Além disso, bastaria fazer um acréscimo quantitativo no contrato com a empresa PRÓ-SAÚDE em 50% (Lei nº 13.979/2020, art. 4º-I), correspondente a 50 mil máscaras, chegando-se a 250 mil máscaras. Posteriormente, caso fosse de fato necessário adquirir mais 70 mil máscaras para enfim chegar-se às 320 mil unidades, bastaria celebrar um aditivo para acréscimo quantitativo de 50% no contrato com a empresa VIVAMAR HOSPITALAR, e outro aditivo para acréscimo de 20% dos quantitativos do contrato com a empresa BRASILHOSP[3].

(...)

Ainda que se alegue que as empresas BRASILHOSP e VIVAMAR HOSPITALAR não teriam mais como manter, em 02/04/2020, os preços oferecidos nas cotações datadas de 23 e 24/03/2020 (constantes Processo nº 17.637/2020), não há nenhuma comunicação entre a SEMUS e as empresas nesse sentido, em nenhum dos processos. Portanto, a partir dos prazos de validade daquelas propostas de preços[4], presume-se que estas não poderiam ter sido ignoradas pela SEMUS, especialmente se continham valores mais vantajosos.

Indo mais além, mesmo que ambas as empresas não tivessem de fato condições de manter os preços oferecidos dias antes à SEMUS, em função de eventual oscilação da oferta e demanda, ainda assim, certamente, os preços de venda que ambas suportariam não excederiam a R\$ 9,90 a unidade.

Apenas a título de exemplo, durante o mês de abril de 2020, a BRASILHOSP emitiu a pelo menos 5 clientes distintos notas fiscais de venda de caixas de máscara, do mesmo modelo demandado pela SEMUS, com 50 unidades/cada, a preços que variaram de R\$ 250 a R\$ 296 reais por caixa, ou seja, ao valor unitário entre R\$ 5,00 e R\$ 5,92[5]. Destaque-se que os quantitativos vendidos, constantes destas notas fiscais, foram diminutos, com no mínimo 5 caixas e no máximo 116 caixas vendidas por NF, e caso a SEMUS celebrasse contrato com essa empresa, nos termos da cotação apresentada, seriam inicialmente adquiridas 2 mil caixas (100 mil máscaras, em caixas com 50 unidades/cada), o que permitiria ao município barganhar preços unitários ainda menores (ganho de escala).

45. As irregularidades apontadas pela CGU foram identificadas, apesar da fraude praticada pelos servidores na pesquisa de preços, e não poderiam ter sido ignoradas pelo Secretário Municipal de Saúde, mesmo diante das diversas atribuições que lhe competiam, visto que eram evidentemente contrárias à legislação.
46. Nesse sentido, destaca-se que, conforme jurisprudência do TCU, Acórdão 505/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, a autoridade homologadora é solidariamente responsável pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, salvo se forem ocultos e dificilmente perceptíveis, o que não se verificou na dispensa de licitação objeto desta TCE.
47. Quanto à alegação de que o relatório da Polícia Federal teria isentado o recorrente de qualquer participação na prática delituosa, observa-se que o referido documento não foi apresentado pelo recorrente e não consta dos autos desta TCE.
48. Ademais, o trecho do relatório da PF transcrito pelo recorrente apenas indica que não foi possível identificar sua participação ativa na fraude, o que não equivale à comprovação de sua inocência nem exclui a possibilidade de dolo ou erro grosseiro.
49. Por fim, quanto à alegação do recorrente de suas decisões foram embasadas em análises técnicas e jurídicas prévias, a jurisprudência do TCU se inclina no sentido de que a manifestação de setores técnicos não afasta a responsabilidade do gestor pelo exame dos atos que compõem o procedimento licitatório. Nesse sentido, destaca-se o voto do Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 1.685/2007-TCU-2ª Câmara, no qual afirmou que: ‘Vale frisar que, segundo jurisprudência desta Corte [...], a homologação consiste na manifestação do superior hierárquico aos atos praticados pelos seus subalternos e, assim, ao anuir aos pareceres, o superior também se responsabiliza, visto que a ele cabe arguir qualquer falha na condução do procedimento’.

50. Importante ressaltar que o Parecer Jurídico 674/2020, produzido pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Saúde, não se manifestou sobre a adequação dos preços obtidos nem sobre a pesquisa de preços realizada pelos servidores. O parecer limitou-se a uma análise genérica e abstrata, sem aplicação direta ao caso concreto, versando sobre a ‘Flexibilização da estimativa de custos e inaplicabilidade da IN SLTI nº 5/2014 como norma de observância obrigatória nas contratações regidas pela Lei nº 13.979/20’ (peça 59, p. 66-76, do TC 025.673/2020-3).
51. A Controladoria Geral do Município (CGM), no Relatório 2/2020 relativo à fiscalização do processo licitatório que resultou no Contrato 100/2020, firmado com a Precision (peça 61, p. 477-590, do TC apensado), observou que o parecer jurídico, em nenhum momento, analisou a pesquisa de preços realizada. Constatou-se que o parecer apenas reproduziu considerações genéricas, sem efetuar um exame aprofundado da validade jurídica do ato (peça 61, p. 561-562, do TC apensado).
52. **Diante do exposto, verifica-se que as alegações do recorrente não afastam sua responsabilidade pelas irregularidades constatadas.**

Do superfaturamento nos contratos e das dificuldades excepcionais no contexto da pandemia

Alegações (peça 157, p. 14-28)

53. O recorrente afirma que a definição do preço dos insumos e equipamentos de proteção individual (EPI) não dependia de sua decisão direta, mas do contexto de escassez e crescimento acelerado da demanda (peça 157, p. 28).
54. O recorrente relata que a volatilidade dos preços foi amplamente divulgada pela mídia e reconhecida em investigações, como a conduzida pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que apurou aumentos nos preços de produtos médicos e farmacêuticos (peça 157, p. 23-27).
55. Afirma que, mesmo sem participar diretamente das aquisições e contratações, adotou medidas para mitigar riscos de compras sem planejamento e atuou com observância aos princípios da legalidade, transparência e probidade (peça 157, p. 28).

Análise

56. Ainda que tenha ocorrido aumento no preço dos equipamentos de proteção individual e dos insumos médico-hospitalares durante a pandemia, os valores praticados nos contratos analisados nesta TCE estavam significativamente acima daqueles registrados no Contrato 52/2020 e das propostas obtidas no processo de contratação. Essa discrepância foi demonstrada no relatório de peça 4, p. 7-8, que fundamentou o Acórdão 3.132/2021-TCU-Plenário (Ministro Relator Jorge Oliveira), o qual tomou como base as informações produzidas pela CGU e apresentadas na Nota Técnica 1055/2020/NAE-MA/Maranhão.
57. Para reforçar essa conclusão, cita-se o Relatório 2/2020, produzido pela Controladoria Geral do Município (CGM), que auditou o processo licitatório do Contrato 100/2020.
58. Após analisar a pesquisa de preços constante da dispensa de licitação (peça 61, p. 501-510, do TC 025.673/2020-3, apensado), a CGM comparou os preços praticados nesse contrato com aquisições realizadas pelo próprio Município de São Luís entre janeiro e maio de 2020 (peça 61, p. 501-513, do apenso), com compras feitas por outros municípios e estados nos meses de abril e maio de 2020 (peça 61, p. 513-514, do apenso) e com aquisições da União entre janeiro e maio de 2020 (peça 61, p. 515-528, do apenso).
59. A comparação com os preços pagos por outros municípios revelou que Teresina, Fortaleza e Belém adquiriram máscaras a preços inferiores aos registrados em São Luís/MA, pelos valores de R\$ 4,25, R\$ 1,95 e R\$ 1,70.
60. A análise das compras realizadas pelos estados demonstrou que o preço contratado por São Luís foi mais do que o dobro da média praticada nos estados do Maranhão, Piauí, Ceará e Pará.

61. O exame das aquisições da União evidenciou que a maioria dos preços concentrou-se na faixa de até R\$ 4,00, com 118 dos 130 preços analisados situando-se nesse intervalo. O preço médio foi R\$ 2,20, e a mediana R\$ 1,40.
62. A CGM elaborou um diagrama de dispersão da série temporal, o qual demonstrou que houve uma tendência de aumento nos preços durante a pandemia. No entanto, os preços inicialmente praticados estavam bem abaixo do valor de R\$ 10,00 registrado no Contrato 100/2020. A regressão linear utilizada na análise revelou que os preços praticados na contratação de São Luís estavam muito acima da curva de tendência do mercado.
63. Com base nesses achados, a CGM concluiu que os valores pagos no contrato auditado eram estatisticamente anormais, não refletindo os preços de mercado e caracterizando superfaturamento lesivo ao erário.
64. **Dessa forma, as alegações do recorrente não afastam a caracterização do superfaturamento.**

Da ausência de dolo ou erro grosseiro

Alegações (peça 157, p. 29-30)

65. O recorrente argumenta que não há nexo de causalidade entre sua atuação e a fixação dos preços nos contratos questionados. Ele invoca a Lei 13.979/2020 e a Medida Provisória (MP) 966/2020, as quais condicionariam a responsabilização de agentes públicos, no contexto de pandemia, à comprovação de dolo ou erro grosseiro, o que, segundo ele, não se aplicaria ao caso.
66. O recorrente sustenta que a MP 966/2020 estabelece que o agente público que decidiu com base em pareceres técnicos não pode ser responsabilizado automaticamente, salvo se houver dolo, erro grosseiro do responsável pela análise ou conluio.
67. Ele afirma que nenhuma dessas hipóteses teria sido demonstrada na presente TCE e que, dada a urgência das contratações na pandemia, seria impossível para um gestor acompanhar todos os detalhes das aquisições emergenciais. Além disso, alega que todos os depoimentos prestados nos inquéritos policiais atestam sua conduta honesta, o que teria levado à sua não inclusão como indiciado (peça 157, p. 29).
68. O recorrente reforça que as irregularidades foram cometidas por servidores subordinados sem seu conhecimento, razão pela qual ele teria sido vítima das fraudes.

Análise

69. A arguição de excludente de responsabilidade por ausência de conduta dolosa ou erro grosseiro não se sustenta.
70. A Medida Provisória 966, de 13 de maio de 2020, que dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da Covid-19, teve seu prazo de vigência encerrado em 10/9/2020.
71. A MP estabeleceu que agentes públicos somente poderiam ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agissem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro ao praticar atos relacionados direta ou indiretamente ao enfrentamento da emergência de saúde pública.
72. O art. 1º, § 1º, da MP determina que a responsabilização pela adoção de pareceres técnicos não se estenderá de forma automática ao gestor e somente se configurará caso estejam presentes elementos que demonstrem dolo, erro grosseiro ou conluio.
73. O art. 2º da MP define erro grosseiro como aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizada por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.
74. O art. 3º, por sua vez, estabeleceu que, na aferição da ocorrência do erro grosseiro serão considerados: os obstáculos e as dificuldades reais do agente público; a complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público; a circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência; as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou

condicionado a ação ou a omissão do agente público; e o contexto de incerteza acerca das medidas mais adequadas para enfrentamento da pandemia e das suas consequências, inclusive as econômicas.

75. A Nota Técnica 1055/2020/NAE-MA/Maranhão (peça 52, p. 62-65, do TC apensado) relatou diversas irregularidades na dispensa de licitação que resultou nos contratos sob análise. Entre elas, destacam-se:
- a) a comparação inadequada dos preços propostos pelas contratadas com os três menores preços obtidos em um único pregão, sem respaldo legal para essa prática;
 - b) a utilização indevida do preço de um pacote de 100 máscaras como referência para justificar o valor unitário pago pelas máscaras adquiridas;
 - c) a ausência de justificativa para não formalizar termo aditivo ao contrato firmado duas semanas antes, cujo valor unitário era de R\$ 2,90;
 - d) a falta de explicação para a não utilização de cotações obtidas no processo licitatório anterior, que eram válidas até 2/4/2020, com valores unitários de R\$ 3,50 e R\$ 3,00.
76. A CGU também apontou duas situações que, no mínimo, chamariam a atenção para a existência de um possível conluio. Os elementos que sustentam essa hipótese incluem:
- a) as propostas apresentadas por Precision e C.J. Comércio tinham valores complementares, de modo que ambas atendessem exatamente ao quantitativo demandado pela administração;
 - b) o sobrepreço evidenciado pelo fato de o recorrente ter assinado, em 30/4/2020, um contrato para aquisição de máscaras a R\$ 2,90 por unidade e, em 15/4 do mesmo ano, contratos para o mesmo produto a R\$ 9,90 por unidade.
77. Desta forma, a proposta de responsabilização do recorrente não decorre automaticamente da responsabilização da área técnica, mas de um conjunto de indícios que demonstram que o então Secretário Municipal de Saúde, no mínimo, se omitiu ao ignorar tantas irregularidades e homologar o certame e assinar os contratos.
78. A despeito da invocação da Lei 13.979/2020 e a Medida Provisória (MP) 966/2020, a conduta do recorrente pode ser caracterizada, no mínimo, como erro grosseiro, pois as irregularidades eram evidentes e violavam expressamente a legislação vigente. Ademais, a aquisição de máscaras descartáveis é uma prática rotineira das secretarias municipais de saúde, não sendo uma contratação complexa ou inovadora que justificasse eventuais falhas na condução do processo em razão da pandemia.
79. No que tange à responsabilização no âmbito do TCU, cabe salientar que ela dispensa a comprovação de dolo, má-fé ou beneficiamento indevido, sendo suficiente a apuração da irregularidade e a identificação do agente e sua conduta, sendo suficiente a caracterização de culpa grave ou erro grosseiro.
80. Na condição de secretário municipal de saúde, o recorrente se encontrava no domínio do fato para obstar as diversas irregularidades nas dispensas de licitação que resultaram nas contratações em circunstâncias fraudulentas, cujo valor unitário do objeto apresentava enorme disparidade das aquisições realizadas por outros entes públicos. Até mesmo em relação à relevância e essencialidade de máscaras naquele momento calamitoso, era esperado do recorrente que verificasse na ordenação de despesas a higidez do processo de contratação e a própria adequação do preço unitário do objeto.
81. Com efeito, está caracterizada nos autos a culpa grave ou erro grosseiro na conduta do gestor recorrente como um daqueles que deram causa às ocorrências, razão pela qual responde pelas irregularidades e prejuízos delas decorrentes.
82. Nesse sentido, extrai-se da ferramenta 'Jurisprudência Seleccionada' no portal do TCU:



No âmbito dos processos de controle externo, a responsabilidade dos gestores de recursos públicos é de natureza subjetiva. São exigidos simultaneamente três pressupostos para a responsabilização: (i) o ato ilícito na gestão dos recursos públicos; (ii) a conduta dolosa ou culposa; e (iii) o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Admite-se a ocorrência de excludentes de culpabilidade, tal como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial conhecimento da ilicitude.

Acórdão 2420/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler

Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público.

Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer

Para aplicação de sanções pelo TCU, deve-se caracterizar a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público.

Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes

83. Assim, as alegações apresentadas não afastam a caracterização do erro grosseiro nem os requisitos exigidos pela MP 966/2020 para responsabilização do agente.

Da boa-fé do recorrente

Alegações (peça 157, p. 6 e 28)

84. O recorrente afirma que agiu de boa-fé, confiando na idoneidade e competência dos funcionários encarregados da condução do processo licitatório.

Análise

85. No que se refere à boa-fé, o entendimento sedimentado nesta Casa é que, em se tratando de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser objetivamente demonstrada e comprovada, a partir dos elementos que integram os autos, para que venha a ser reconhecida.
86. Nesse sentido, Acórdão 4667/2017-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 8928/2015-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa; Acórdão 2399/2014-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro; Acórdão 1374/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira; Acórdão 3320/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes; entre outros tantos em que referido entendimento foi registrado nas razões de decidir.
87. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.
88. Assim, o exame da boa-fé pressupõe a verificação da atuação do gestor público com honestidade, lealdade e probidade durante toda a gestão dos recursos públicos a ele confiados ou, se for o caso, da existência de justificativa amparada no direito para as condutas que importaram inobservância aos normativos legais.
89. No caso em apreço, a documentação carreada aos autos pela recorrente não veio acompanhada de elementos suficientes para evidenciar a sua boa-fé, a exemplo de documentos relativos ao questionamento dos preços propostos, de exigência de justificativas para o não aproveitamento das propostas apresentadas no âmbito do processo licitatório anteriormente conduzido e ainda em vigor quando da pesquisa de preços da dispensa questionada nesta TCE.
- 90. Ante o exposto, não é possível vislumbrar boa-fé na atuação da recorrente. Assim, reitera-se a proposta de manutenção do acórdão recorrido.**

Da repercussão judicial na esfera administrativa

Alegações (peça 157, p. 31-32)

91. O recorrente sustenta que, embora reconheça a independência entre as esferas administrativa e judicial, deve-se considerar que, em processos criminais, a negativa de autoria ou a inexistência do fato pode afastar a responsabilidade administrativa e cível, com reflexos nos processos do TCU.

92. Ele alega que o relatório da Polícia Federal concluiu pela ausência total de provas que o ligassem a qualquer conduta delituosa ou participação em irregularidades, razão pela qual não teria sido indiciado.
93. O recorrente afirma ainda que o relatório de instrução desta TCE deixaria claro que ele não teve qualquer envolvimento nos atos que resultaram em prejuízo à Administração Pública.
94. Com base nisso, ele defende que, considerando a jurisprudência do TCU, que impede a propositura e o prosseguimento de processos administrativos quando há negativa de autoria na esfera penal, este Tribunal deveria arquivar a presente ação.

Análise

95. O recorrente não apresentou o relatório da Polícia Federal que teria concluído pela ausência de seu indiciamento. Além disso, não há informações públicas disponíveis sobre a Ação Penal instaurada a partir da investigação policial (conforme descrito no parágrafo 6).
96. O princípio da independência das instâncias somente poderia ser excepcionado no caso de sentença penal absolutória sobre os mesmos fatos que descaracterizasse o fato ou a autoria, o que não se verifica nos autos. Nesse sentido, extrai-se da ferramenta ‘Jurisprudência Seleccionada’ no portal do TCU sobre a matéria:

Aplica-se aos processos de controle externo o princípio da independência das instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa.

Acórdão 3125/2013-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

A existência de sentença penal transitada em julgado, afirmando categoricamente a inexistência de prejuízo ao erário, a despeito do princípio da independência das instâncias, pode servir de fundamento para o TCU decidir pela não imputação de débito.

Acórdão 1920/2015-Plenário | Relator: ANA ARRAES

A absolvição na esfera penal motivada pela falta ou insuficiência de provas não impede a responsabilização do gestor no âmbito do TCU, pois a sentença absolutória somente tem repercussão na instância administrativa quando declara a inexistência do fato ou que o responsável não concorreu para a infração penal.

Acórdão 2850/2019-Primeira Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa.

Acórdão 344/2015-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

97. Com efeito, reitera-se que eventuais conclusões de relatório policial não vinculam a apuração independente dos fatos realizada pela Corte de Contas. De outra parte, não se verifica decisão definitiva em ação penal que tenha concluído pela inexistência do fato ou descaracterizado a sua autoria, tampouco o recorrente realizou tal comprovação nos autos.
98. Dessa forma, as alegações do recorrente não afastam sua responsabilização no âmbito do TCU.

Do cálculo do superfaturamento

Alegações (peça 161, p. 5-8)

99. A Precision argumenta que o cálculo do dano apurado deve observar a aplicação da teoria do produto bruto mitigado, supostamente utilizada pelo TCU no julgamento que resultou no Acórdão 130/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Segundo essa teoria, o valor a ser ressarcido deve considerar os custos reais incorridos pela contratada na execução do contrato,

de modo a evitar o enriquecimento ilícito da Administração Pública e a assegurar o equilíbrio entre os direitos da Administração e das contratadas (peça 161, p. 6).

100. A recorrente transcreve o seguinte trecho (peça 161, p. 6):

77. a teoria do produto bruto mitigado busca atender ao princípio que proíbe o enriquecimento ilícitos da administração, bem como do contratado, que não pode enriquecer com o lucro dos ilícitos, sem olvidar, porém, que o poder público deve agir de forma severa em relação aos infratores que causem lesões aos cofres estatais por atos ilícitos. Por essa teoria, a contratada teria direito de receber como indenização os **custos reais** por ela suportados para cumprir as obrigações contratuais até a declaração de nulidade do contrato, mas apenas estes custos. Dessa forma, o lucro ou remuneração por ela obtido em função do exercício de sua atividade não seria passível de ressarcimento pela Administração (muito menos, por óbvio, o sobrepreço eventualmente existente no contrato). (grifos acrescidos).

101. A recorrente destaca que, embora o TCU tenha adotado o valor de aquisição dos bens como base para o cálculo do superfaturamento, o custo real da prestação do serviço inclui outros fatores além do preço de compra. Entre esses fatores, cita-se tributos, fretes, despesas indiretas e, em algumas circunstâncias, o lucro, conforme previsto no Decreto-Lei 1.598/1977, que regulamenta o Imposto de Renda (peça 161, p. 8).

102. A Precision apresenta uma tabela com os valores corrigidos do custo total dos produtos, incluindo diferenças relativas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), calculadas a partir da variação das alíquotas de compra e venda. Segundo a recorrente, esse cálculo evidenciaria que o superfaturamento efetivo seria de R\$ 1.553.592,96 (peça 161, p. 8).

Análise

103. A jurisprudência do TCU sobre o cálculo do dano não adota exclusivamente a teoria do produto ou a teoria do produto bruto mitigado. Em vez disso, o TCU utiliza abordagens variadas, conforme o contexto e as especificidades de cada caso, buscando sempre a quantificação mais precisa do prejuízo ao erário.

104. No julgamento dos embargos de declaração, o Ministro Jorge Oliveira reconheceu a pertinência dos argumentos da Precision, no que diz respeito à adoção, como referência para o cálculo do superfaturamento, dos valores unitários informados nas notas fiscais apresentadas à peça 42, p. 1-2, do TC 025.673/2020-3 (peça 139, p. 2).

105. Com relação ao pedido da recorrente para que o cálculo do superfaturamento inclua o ICMS, diferença entre a alíquota de compra com a alíquota da venda, não foram apresentados comprovantes de recolhimento do tributo.

106. A recorrente tampouco trouxe aos autos elementos suficientes para comprovar o alegado custo efetivo do produto, com exceção das notas fiscais de aquisição das máscaras já consideradas na apreciação dos embargos de declaração que levou à redução do débito imputado por meio do acórdão condenatório.

107. Nesta TCE constatou-se que as máscaras foram adquiridas por valores bastante superiores às compras realizadas naquele período e, ressalvado o que já foi reduzido no provimento dos embargos, a recorrente não apresentou novos documentos que justifiquem a redução do débito.

108. Dessa forma, as alegações da recorrente não são capazes de reduzir o valor do débito, como pleiteado.

Dos pedidos da empresa Precision

Alegações (peça 161, p. 9)

109. A recorrente, por fim, requereu que:

- a) não seja responsabilizada por fraude ou conluio no processo licitatório;



- b) não seja caracterizado o superfaturamento por restar evidenciado a adequação dos preços à realidade de mercado daquele momento;
- c) alternativamente, o cálculo do dano seja recalculado considerando o custo efetivo detalhado na tabela apresentada;
- d) seja afastada a sanção de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal.

Análise

- 110. A recorrente não apresentou argumentos para fundamentar seus pedidos de afastamento da responsabilização, do superfaturamento e da sanção de inidoneidade.
- 111. Como a peça recursal não apresentou fundamentos para cada um desses pedidos específicos, não há como acolhê-los, remetendo-se, no que couber, a análise dos argumentos apresentados pelo gestor corresponsável realizada nesta instrução.
- 112. Em linhas gerais, salienta-se que as excludentes de responsabilidade suscitadas pela empresa recorrente não se sustentam. Está devidamente caracterizada nos autos a ocorrência de fraudes nas dispensas de licitação que resultaram nos contratos questionados, bem como que houve superfaturamento, ocorrências nas quais a empresa recorrente encontra-se implicada no que tange à responsabilização.
- 113. Nesse sentido, reitera-se o essencial do Relatório que fundamentou a decisão recorrida (peça 116, p. 17-19, grifos adicionados):

42. Inicialmente, impende registrar que, apesar de a empresa Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. ter informado que acostou aos autos cópias de notas fiscais de supostos fornecedores, a fim de comprovar o custo de aquisição de máscaras cirúrgicas descartáveis (tripla camada) entre R\$ 3,30 e R\$ 4,25, não foram identificados tais documentos no presente processo.

43. Segundo informação que consta do relatório do Acórdão 3.132/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira (peça 4, p. 11-12), o e-mail a cuja data de 1º/4/2020 (peça 62, p. 50 do TC 025.673/2020-3) se refere a Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. é falso. Sendo assim, a empresa não recebeu tal solicitação de cotação de preços da Semus por meio do citado e-mail, visto que jamais lhe fora enviado.

44. A proposta de preços da Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e da C.J. Comércio Saneantes Ltda. – ME (Só Saúde) foram incluídas no processo de contratação (peça 62, p. 66 e 75 do TC 025.673/2020-3), logo em seguida ao falso e-mail de cotação de preços, para dar ‘ares de regularidade’ ao processo de contratação. A equipe técnica da Polícia Federal, através da quebra do sigilo telemático de servidores da Semus, constatou que a proposta da C.J. Comércio Saneantes Ltda. – ME (Só Saúde), datada de 2/4/2020, na verdade, foi encaminhada, por e-mail, ao Sr. Marcos Castelo Branco Pantoja (responsável arrolado nestes autos), apenas no dia 20/4/2020 (peça 57, p. 234-235 do TC 025.673/2020-3).

45. Além disso, a Sra. Andréia dos Santos Marão, superintendente da Sumapa, setor responsável pela contratação, assumiu, em seu depoimento prestado à Polícia Federal, que ordenou a falsificação do e-mail de solicitação de propostas às empresas contratadas, que não houve cotação de preços junto a fornecedores no processo 18.883/2020, acrescentando que o Sr. Marcos Castelo Branco Pantoja lhe entregou em mãos as propostas das empresas contratadas — Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e C.J. Comércio Saneantes Ltda. – ME (Só Saúde), na presença de outro servidor da Semus (peça 63, p. 352 do TC 025.673/2020-3).

46. Nesse contexto, não merece prosperar o argumento de que houve coincidência de data de apresentação de propostas das empresas C.J. Comércio Saneantes Ltda. – ME (Só Saúde) e Precision Soluções em Diagnósticos Ltda., em razão do suposto prazo de 24h previsto no falso e-mail. Para o quantitativo ofertado, outrossim, não se sustenta a alegação de que lhe foi especificado exatamente a entrega de 270 mil máscaras cirúrgicas descartáveis (tripla camada), uma vez que o e-mail, caso fosse verdadeiro, teria sido endereçado para várias empresas que constavam da lista de destinatários com a solicitação de propostas cujo quantitativo previa a

aquisição de 320 mil máscaras cirúrgicas descartáveis (tripla camada). Inclusive, há de se registrar que o e-mail falso teria sido destinado à C.J. Comércio Saneantes Ltda. – ME (Só Saúde) que ofereceu exatamente 50 mil unidades de máscaras, o que por coincidência complementou o quantitativo da proposta da Precision Soluções em Diagnósticos Ltda.

47. Dessa forma, é possível afirmar que há indícios vários da existência de conluio entre as empresas contratadas (C.J. Comércio Saneantes Ltda. – ME (Só Saúde) e Precision Soluções em Diagnósticos Ltda.) e outros responsáveis arrolados nesta TCE — Sra. Andréia dos Santos Marão, Sr. Marcos Castelo Branco Pantoja e Sra. Suyane Aparecida Freire Silva, servidores da Semus que cometeram fraude para o direcionar a contratação superfaturada que beneficiou as empresas.

48. Nesse sentido, imperioso dizer que **a obtenção de provas inequívocas de fraude é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando ‘ações’ deste tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Assim, possivelmente, se o Tribunal somente fosse declarar a inidoneidade de empresas a partir de ‘provas inquestionáveis’, o art. 46 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), que impõem a declaração de inidoneidade das empresas envolvidas em fraudes em licitações, se tornaria praticamente ‘letra morta’.**

49. Por isso, há tempos, a prova indiciária, a exemplo das que constam destes autos e do inquérito da Polícia Federal, que é aquela constituída pelo somatório de indícios que apontam na mesma direção (conluio entre empresas e servidores públicos para cometer fraude a fim de direcionar contratações públicas superfaturadas), é admitida por este Tribunal para caracterizar a fraude, como revelam os enunciados das decisões abaixo:

[Acórdãos 1.223/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes; e 8.250/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas]

‘É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, fortes e convergentes, e o responsável não apresenta contra indícios de sua participação nas irregularidades.’

[Acórdão 1107/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho]

‘A existência de indícios vários e concordantes faz prova de fraude à licitação e conduz à declaração de inidoneidade das empresas que participaram do ato ilícito.’

[Acórdão 2596/2012-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes]

‘A confluência de indícios robustos que apontem no sentido de ter havido fraude a licitação justifica a declaração de inidoneidade das empresas que a praticaram. A aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário.’ (grifou-se)

50. Assim, restando notória a prova indiciária de fraude na dispensa de licitação em conluio com os demais responsáveis, impõe-se, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, declarar a inidoneidade da empresa Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (CNPJ 10.430.441/0001-87).

114. Ainda a respeito, reitera-se o essencial das considerações do Ministro Jorge Oliveira nos Votos condutores da decisão recorrida e da decisão dos embargos de declaração (peça 115, p. 5-6, itens 26 a 33; peça 139, p. 1, itens 7 a 9, grifos adicionados):

Voto condutor da decisão recorrida:

26. A despeito das alegações, verifico que há diversos indícios da participação das empresas no esquema, assim como de seu indevido benefício às custas dos cofres públicos. Repiso que as propostas de preços das empresas foram incluídas no processo de contratação logo após o falso e-mail, para simular a regularidade do procedimento. Além disso, ambas propostas contém o mesmo preço unitário e quantidades complementares para totalizar a exata quantidade de máscaras almejada pela Prefeitura Municipal de São Luís/MA. Ainda, a Polícia Federal, mediante quebra do sigilo telemático de servidores da Semus, constatou que as propostas foram encaminhadas por e-mail a Marcos Pantoja.

(...)

28. Em relação aos preços de referência utilizados para o cálculo do superfaturamento, independentemente de responder à indagação formulada, verifico que o superfaturamento está devidamente configurado.

29. O preço apresentado, de R\$ 9,90, era muito superior aos praticados no mercado até então. A CGU realizou pesquisa no Sistema de Acompanhamento Eletrônico de Contratações do TCE/MA (Sacop) e apurou o preço médio de R\$ 3,32, por unidade de máscara descartável, em compras realizadas por empresas públicas e municípios no estado, nos meses de março e abril de 2020 (peça 79, p. 6, TC 025.673/2020-3). Além disso, em pesquisa aos registros de compras do Ministério da Saúde, para o ano de 2020, identifiquei valores ainda menores, com média de R\$ 1,30 e mediana de R\$ 1,67.

(...)

32. Aos mencionados responsáveis pessoas naturais, apesar da alta reprovabilidade de suas ações, pondero sua provável capacidade de pagamento e ainda o disposto no art. 944, parágrafo único, do Código Civil, e aplico a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 em valor de aproximadamente 10% do débito atualizado. Além disso, ante a gravidade do aqui relatado, devem ser inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de cinco anos.

33. Já para as empresas, considero igualmente censuráveis as condutas, mas entendo ser significativamente maior sua capacidade de pagamento e o potencial benefício irregular auferido, motivo pelo qual doso a multa, de forma proporcional, em aproximadamente 100% do débito atualizado e proponho declarar sua inidoneidade para participarem de licitações na administração pública federal pelo prazo de 5 anos, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992.

Voto condutor da decisão dos embargos de declaração:

7. Relembro que a Secretaria Municipal de Saúde (Semus) contratou e pagou para a embargante, o fornecimento de 270 mil máscaras pelo valor unitário de R\$ 9,90.

8. Conforme a unidade técnica apurou, a Secretaria Municipal poderia ter efetivado a compra das máscaras por valor significativamente inferior se tivesse simplesmente aproveitado propostas válidas, ofertadas por ocasião de outras compras realizadas poucos dias antes, no processo administrativo 17.637/2020, de 100.000 unidades com valores unitários de R\$ 2,90, R\$ 3,00 e R\$ 3,50.

9. Na decisão embargada, há informações de que houve fraude na contratação da empresa Precision, com a adulteração de documentos e a montagem de um processo de dispensa de licitação, que resultou na compra de máscaras descartáveis por valores aproximadamente três vezes superiores aos praticados à época.

- 115. Desta forma, a empresa recorrente não apresentou razões ou documentos aptos a descaracterizar a sua responsabilidade pelas irregularidades e prejuízos apurados.**

CONCLUSÃO

116. Das análises anteriores, conclui-se pela negativa de provimento dos recursos de reconsideração interpostos por Luiz Carlos de Assunção Lula Filho (ex-secretário municipal de saúde de São Luís/MA) e pela empresa Precision Soluções em Diagnósticos Ltda., considerando que:

a) as razões recursais apresentadas pelo gestor e pela empresa não são suficientes para afastar as irregularidades e as responsabilidades constatadas no processo licitatório que resultou nesta Tomada de Contas Especial;

b) restou comprovado que Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, na qualidade de Secretário Municipal de Saúde de São Luís/MA, homologou a dispensa de licitação e assinou contratos superfaturados, desconsiderando evidentes indícios de irregularidades. A jurisprudência do TCU é pacífica ao afirmar que a homologação da licitação não é ato meramente formal, mas implica a ratificação de todas as etapas do certame, atribuindo ao gestor a responsabilidade pelos



vícios identificados. Dessa forma, a responsabilização do recorrente está devidamente fundamentada, sendo inaplicáveis as alegações de ausência de dolo ou erro grosseiro;

c) não aproveita à defesa do gestor a alegação de que agiu de boa-fé, visto que o entendimento consolidado nesta Corte é no sentido de que a boa-fé do gestor não pode ser presumida, devendo ser demonstrada de forma objetiva e documental. No caso em análise, não há elementos nos autos que indiquem que o recorrente tomou medidas para impedir as irregularidades e o prejuízo ao erário;

d) não se pode acolher a alegação do gestor de que a oscilação de preços durante a pandemia da Covid-19 dificultou a definição dos valores dos insumos contratados, considerando que os elementos constantes dos autos demonstram que o superfaturamento foi expressivo e que havia contratações semelhantes realizadas por outros entes públicos com preços significativamente menores. Dessa forma, a justificativa da volatilidade de preços não é suficiente para afastar a irregularidade constatada;

e) não aproveita à defesa do gestor a invocação da Medida Provisória 966/2020, que condiciona a responsabilização de agentes públicos, no contexto da pandemia, à comprovação de dolo ou erro grosseiro, visto que os vícios no processo licitatório eram evidentes e poderiam ter sido identificados com uma análise minimamente diligente, caracterizando erro grosseiro ou culpa grave por parte do recorrente;

f) é improcedente a alegação do gestor no sentido de que a ausência de indiciamento criminal e a inexistência de condenação judicial deveriam afastar sua responsabilização perante o TCU, considerando que a independência entre as esferas administrativa e judicial é princípio consolidado, sendo possível a responsabilização do gestor pelo TCU, independentemente da existência de sanções na esfera penal. Além disso, o trecho do relatório da Polícia Federal transcrito pelo recorrente apenas indica que não foi possível identificar sua participação ativa na fraude, sem afastar sua responsabilidade pelo prejuízo causado ao erário;

g) no que tange ao superfaturamento, embora a recorrente Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. tenha pleiteado a adoção da teoria do produto bruto mitigado, identificou-se que a jurisprudência do TCU não adota exclusivamente esta teoria. Ademais, não é possível acolher o pleito de redução do débito, pois a recorrente não trouxe aos autos elementos suficientes para comprovar o alegado custo efetivo do produto.

h) no mais, os pedidos da Precision para afastamento da responsabilização, do superfaturamento e da sanção de inidoneidade não encontram amparo nos autos, não havendo elementos que justifiquem a reforma do acórdão recorrido nesses pontos. A própria recorrente não apresentou fundamentos para justificar a reforma do acórdão recorrido neste ponto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

117. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise, propondo-se:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos e, no mérito, negar provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes, à Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão e aos demais interessados.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Luiz Carlos de Assunção Lula Filho e pela empresa Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. contra o Acórdão 1.682/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira, por meio do qual esta Corte julgou irregulares suas

contas, imputou-lhes débito, aplicou-lhes multa individual, declarou a inabilitação do primeiro para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública e a inidoneidade da empresa para participar de licitações em âmbito federal.

2. A Tomada de Contas Especial (TCE) tratada nestes autos foi instaurada em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 3.132/2021-TCU-Plenário, que apreciou representação de autoria da então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), atual Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações). Na ocasião, foram identificados indícios de irregularidades nos Contratos 100 e 101/2020, celebrados entre a Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA e as empresas Precision e C.J. Comércio Saneantes Ltda., respectivamente, para a aquisição de máscaras cirúrgicas descartáveis; os ajustes foram realizados mediante dispensa de licitação, com fundamento na Lei 13.979/2020, e resultaram em sobrepreço estimado de R\$ 2.153.000,00.
3. A condenação foi baseada nas seguintes irregularidades: simulação do procedimento licitatório com utilização de documentos falsos e adulterados, conluio entre servidores da Secretaria de Saúde de São Luís e as empresas contratadas, ausência de justificativa para o quantitativo adquirido e evidente sobrepreço na aquisição do material.
4. Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, então secretário municipal de Saúde, foi responsabilizado por ratificar o resultado da dispensa de licitação e celebrar os contratos superfaturados sem a devida análise das irregularidades, que eram patentes. Em seu apelo, o ex-gestor alega, em síntese: a) nulidade de sua citação; b) não participação nas fraudes; c) dificuldades excepcionais no contexto da pandemia; d) ausência de dolo ou erro grosseiro; e) boa-fé; f) ausência total de provas que o ligassem à fraude, conforme registrado no relatório da Polícia Federal.
5. Por sua vez, a Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. foi responsabilizada por ter se beneficiado da fraude e do superfaturamento, em conluio com os demais envolvidos. Defende, nesta oportunidade, que o cálculo do superfaturamento deveria observar a aplicação da teoria do produto bruto mitigado e considerar os custos reais incorridos na execução do contrato.
6. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) conclui que os argumentos apresentados pelos recorrentes não afastam as irregularidades que fundamentaram a condenação. Propõe, assim, o conhecimento e o não provimento dos recursos de reconsideração, posicionamento que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU.
7. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.
8. Inicialmente, ratifico o conhecimento dos apelos por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 32, inciso I, e parágrafo único, da Lei 8.443/1992.
9. Quanto ao mérito, em relação à Precision, acolho integralmente os pareceres emitidos nos autos, incorporando seus fundamentos ao presente voto. Conforme detalhado pela unidade técnica, restou amplamente demonstrado que houve fraude no processo de dispensa de licitação, mediante inserção de documentos falsos, propostas com valores complementares e sobrepreço expressivo, com participação da sociedade empresária nesse conluio.
10. No tocante ao cálculo do débito, como bem mencionou a AudRecursos, o Tribunal utiliza abordagens variadas, conforme o contexto e as especificidades de cada caso, buscando, sempre, a quantificação mais precisa do dano. Além disso, por ocasião da apreciação dos embargos de declaração opostos pela própria Precision, o Plenário, com base nos valores registrados em notas fiscais de aquisições realizadas pela empresa, reduziu o valor do débito imputado

originalmente. Por outro lado, em relação aos demais custos relacionados ao fornecimento, a recorrente não apresentou elementos suficientes para comprová-los.

11. Diante disso, rejeito as razões recursais por ela apresentadas e mantenho sua responsabilidade pelo débito apurado e pela fraude que ensejou a contratação.
12. Já em relação a Luiz Carlos Filho, a unidade instrutora aponta que, como gestor máximo da pasta, sua atuação não poderia se limitar a endossar o processo sem averiguar as inconsistências apontadas, especialmente diante do sobrepreço e da escolha de empresas com indícios de inidoneidade. Destaca que, além de o relatório da Polícia Federal referido pelo recorrente não ter sido apresentado neste processo, eventuais conclusões do órgão policial não vinculariam a apuração realizada pelo Tribunal; propõe, assim, como já visto, o não provimento do apelo.
13. Todavia, observo que, no âmbito do TC 041.869/2021-4, que tratou de TCE instaurada para apurar irregularidades em aquisições de máscaras cirúrgicas e de aventais também realizadas pela mesma secretaria municipal, o Ministro Jorge Oliveira, no voto condutor ao Acórdão 310/2025-TCU-Plenário, assim se manifestou:

“96. Mesmo raciocínio se aplica ao Sr. Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, Secretário Municipal de Saúde de São Luís/MA à época dos fatos, citado por ter aprovado o Termo de Referência e ratificado o processo de Dispensa de Licitação 19.925/2020, bem como determinado a emissão de empenho em favor das empresas M. A. Silva Costa e RCM Comércio e Serviços Eireli e assinado os contratos com sobrepreço.

97. Em resumo, o responsável, dentre outros argumentos, alegou: i) não ter sido suficientemente provada a existência de superfaturamento e o nexo de causalidade ante sua conduta e o dano ao erário; ii) restar comprovada a sua boa-fé, por ter se baseado em análises técnicas empreendidas pelos demais servidores, inexistindo dolo ou erro grosseiro; iii) não ter participado de ato preliminar que tivesse conduzido à determinação dos preços praticados; iv) que o relatório da Polícia Federal teria concluído pela ausência de provas de conduta delituosa ou identificação de participação em empreitada criminoso; e v) haver grande variação de preços no contexto da pandemia.

98. A unidade instrutora, acompanhada pelo MPTCU, concluiu pelo não acatamento das suas alegações de defesa e pela sua responsabilidade quanto ao débito apurado nos dois contratos.

99. [...], o responsável, apesar de ter firmado os Contratos 152/2020 e 153/2020, não possui liame direto com as ações fraudulentas dos demais servidores da Semus e os terceiros envolvidos na contratação, **conforme se depreende do relatório produzido pela Polícia Federal. Ressalto, portanto, que a PF não identificou evidência da participação de [...] e de Luiz Carlos no esquema fraudulento.**

100. A unidade técnica destacou que a contratação estava eivada de vícios, quais sejam, a seleção de empresas notoriamente incapazes para o fornecimento dos produtos, a preços superfaturados e com pesquisa de preços que desconsiderou valores ofertados por outros potenciais fornecedores. Nesse sentido, entendeu que não seria compreensível que o gestor médio simplesmente assinasse documentos sem a realização de qualquer análise. Também argumentou sobre o não aproveitamento de outro contrato existente com valores muito inferiores, o que caracterizaria irregularidade grosseira do ex-gestor.

101. Com efeito, não procede o argumento do responsável no sentido de querer transferir integralmente suas responsabilidades, seja para outros servidores, seja para outros órgãos, como a Controladoria-Geral do município.

102. Todavia, avaliando as alegações de defesa do responsável, que elucidam o cenário de caos vivenciado à época na área de saúde, entendo de extremo rigor imputar ao então Secretário Municipal de Saúde o débito apurado. Em que pese a ausência de qualificação das empresas, não se

pode exigir que o responsável, gestor máximo da pasta da saúde do município, tivesse conhecimento dos orçamentos ofertados por outros fornecedores consultados e que foram desconsiderados no processo de contratação. Além disso, frente a várias contratações emergenciais realizadas pela pasta à época, firmadas pelo então Secretário, parece improvável que ele detivesse, de memória, a lembrança dos valores unitários praticados no contrato firmado no mês anterior.

103. Conforme a jurisprudência deste Tribunal, o dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública pode ser responsabilizado quando ficar evidenciada falha grave no dever de supervisão dos subordinados, especialmente, na condução de procedimentos sujeitos a maior vulnerabilidade, como contratações envolvendo quantias vultosas (nesse sentido, os Acórdãos 583/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, e 10.434/2021-2ª Câmara).

104. Por outro lado, esta Corte de Contas entende que o dirigente máximo não deve ser responsabilizado quando as irregularidades nas contratações sejam relacionadas a aspectos técnicos específicos da licitação, que não lhe competem supervisionar diretamente, a exemplo de procedimentos ligados à solicitação e utilização de orçamentos para abertura de procedimentos licitatórios a empresas com sócios em comum (Acórdão 2.585/2021-Plenário, de minha relatoria).

105. No caso concreto, considerando as circunstâncias e os valores das contratações em tela e a ausência de evidências da participação do responsável na fraude que ocasionou o dano, bem como uma aparente legalidade na pesquisa de preços constante do processo de Dispensa de Licitação 19.925/2020, a ele submetido, entendo que devem ser acatadas as suas alegações de defesa e as suas contas julgadas pela regularidade.

106. Destaco que o Sr. Luiz Carlos de Assunção Lula Filho foi revel no âmbito do já mencionado TC [001.431/2022-6] e, ante a ausência de excludentes de culpabilidade, suas contas foram julgadas irregulares em situação similar, tendo a ele sido imputado débito em solidariedade com outros responsáveis, bem como declarada a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos. Entretanto, há recurso de reconsideração interposto pelo responsável em 17/8/2023, ainda pendente de análise por este Tribunal, em que são apresentados argumentos semelhantes aos ora analisados nas suas alegações de defesa, ocasião em que sua responsabilidade poderá ser reavaliada.

14. O responsável, assim como faz no presente recurso, aduziu que a Polícia Federal não teria identificado evidência de sua participação no esquema fraudulento, informação, ao que tudo indica, confirmada no referido TC 041.869/2021-4 com base em elementos (sigilosos) apresentados por aquele órgão em resposta a diligência promovida no processo; assim, considerando a similaridade entre os casos, igual encaminhamento deve ser aplicado neste feito.
15. Como destacado no excerto acima, ao tempo em que a jurisprudência desta Corte admite a responsabilização do dirigente máximo do órgão público quando demonstrado erro grosseiro no dever de supervisão, também reconhece que, em situações excepcionais, como a vivenciada no início da pandemia, com incertezas e pressão por contratações emergenciais, o ânimo do gestor deve ser considerado na análise de sua responsabilidade.
16. Dessa forma, com as devidas vênias à AudRecursos e ao Ministério Público de Contas, e em respeito ao princípio da colegialidade, alinhando-me à análise realizada pelo eminente Ministro Jorge de Oliveira e corroborada pelo Plenário, dou provimento ao recurso de reconsideração interposto por Luiz Carlos de Assunção Lula Filho para afastar-lhe a responsabilidade e julgar suas contas regulares com ressalva.

Assim, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1932/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.431/2022-6
- 1.1. Apenso: 025.673/2020-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados: Andréia dos Santos Marão (716.543.133-00); C.J. Comércio Ltda. (09.588.514/0001-84); Marcos Castelo Branco Pantoja (459.806.673-34); Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (10.430.441/0001-87); Suyane Aparecida Freire Silva (816.515.383-87).
- 3.1. Responsáveis: Andréia dos Santos Marão (716.543.133-00); C.J. Comércio Ltda. (09.588.514/0001-84); Luiz Carlos de Assunção Lula Filho (406.425.503-87); Marcos Castelo Branco Pantoja (459.806.673-34); Nalva Cristina Campos dos Santos (452.839.153-87); Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (10.430.441/0001-87); Suyane Aparecida Freire Silva (816.515.383-87).
- 3.2. Recorrentes: Luiz Carlos de Assunção Lula Filho (406.425.503-87); Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. (10.430.441/0001-87).
4. Órgão/Entidade: Município de São Luís/MA.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Tayssa Simone de Paiva Mohana Pinheiro (12.228/OAB-MA), representando a C.J. Comercio Ltda.; Darkson Almeida da Ponte Mota (10.231/OAB-MA), representando Andréia dos Santos Marão; Flávio Olímpio Neves Silva (9.623/OAB-MA), representando a Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e Luiz Carlos de Assunção Lula Filho; Aline da Silva (18.509/OAB-MA), representando Marcos Castelo Branco Pantoja; Fabíola de Paula Costa Veras Ramos (7.876/OAB-MA), representando Nalva Cristina Campos dos Santos.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de recursos de reconsideração interpostos por Luiz Carlos de Assunção Lula Filho e por Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. contra o Acórdão 1.682/2023-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 nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

 - 9.1. conhecer do recurso interposto por Precision Soluções em Diagnósticos Ltda. e, no mérito, negar-lhe provimento;
 - 9.2. conhecer do recurso interposto por Luiz Carlos de Assunção Lula Filho e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para tornar insubsistentes, exclusivamente em relação a esse recorrente, os subitens 9.3, 9.4 e 9.8 do acórdão recorrido;
 - 9.3. julgar regulares com ressalva as contas de Luiz Carlos de Assunção Lula Filho, dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;
 - 9.4. informar o teor deste acórdão aos recorrentes, à Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA e à Procuradoria da República no Maranhão.
10. Ata nº 33/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1932-33/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 016.360/2025-7

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap.

Representação legal: Sérgio da Silva Mendes (79.339/OAB-DF), André Puppim Macedo (12.004/OAB-DF) e Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (10.671/OAB-DF), representando Dan Hebert Engenharia S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL. OBRA REMANESCENTE DA NOVA SEDE DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. INABILITAÇÃO DE LICITANTE COM MELHOR PONTUAÇÃO DE TÉCNICA E DE PREÇO. VEDAÇÃO A SOMATÓRIO DE ATESTADOS PARA ITEM DE VALOR NÃO SIGNIFICATIVO. INDÍCIO DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. CONHECIMENTO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR *INAUDITA ALTERA PARS*. OITIVAS E DILIGÊNCIAS. RATIFICAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho exarado em 19/8/2025, que fundamentou a concessão da medida cautelar ora sob exame (peça 22):

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Consórcio DH/JL a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024-NLC/PRES, conduzida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e destinada à contratação integrada para elaboração de projetos e execução de remanescente de obra da nova sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), com valor estimado de R\$ 610.237.661,13.

2. Em síntese, o representante alegou ter sido indevidamente inabilitado por suposta insuficiência técnica referente à instalação de sistema de alimentação ininterrupta (UPS) com potência mínima de 620 kVA, em decorrência da exigência de “um único atestado” para comprovação da experiência.



3. Além disso, sustentou que: a) tal requisito é ilegal e desproporcional; b) sua proposta é a mais vantajosa para a Administração, com economia superior a R\$ 30,7 milhões; c) o conjunto de atestados que apresentou comprova execução em quantidade superior à exigida e experiência anterior em obra de maior complexidade; e d) a vedação ao somatório de atestados contraria a jurisprudência desta Corte.
4. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) conclui pela presença dos pressupostos necessários para adoção de medida cautelar, porquanto considera plausível a alegação de irregularidade, notadamente pela ausência de motivação no processo licitatório para exigência potencialmente restritiva à competitividade, além da presença do perigo na demora em razão da iminência de adjudicação e homologação do certame. Como encaminhamento, propõe a realização de oitiva prévia dos órgãos envolvidos, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU – RITCU (peças 19 a 21).
5. Embora louve a análise da unidade instrutiva, divirjo pontualmente da proposta de encaminhamento, pois a gravidade dos indícios de irregularidade e o elevado risco de dano ao erário justificam, desde já, a adoção da medida cautelar pleiteada, com fundamento no art. 276, *caput* e § 3º, do regimento.
6. O pressuposto do *fumus boni iuris* está consubstanciado, tendo em vista que a exigência de **atestado único** para comprovação de capacidade técnica, sem a devida e explícita justificativa nos autos do processo licitatório, afronta a consolidada jurisprudência desta Corte de Contas, que prioriza a ampla competição e somente admite a vedação ao somatório de atestados em caráter excepcionalíssimo (vide Acórdãos 1.417/2008, 2.291/2021 e 1.466/2025, todos do Plenário).
7. A evidência do potencial prejuízo reside na expressiva diferença de valor entre as propostas: R\$ 30,7 milhões. Assim, a manutenção da inabilitação do consórcio representante e a eventual homologação da proposta declarada vencedora sinalizam risco iminente de contratação mais onerosa para a Administração Pública.
8. Caso admitido o somatório de atestados, o representante teria atendido ao requisito de habilitação e, por ter apresentado a melhor combinação de técnica e preço, se sagraria vencedor do certame.
9. Causa estranheza, ademais, a imposição de regra tão restritiva para item (UPS) que corresponde a apenas 1,37% do valor total da obra, não se enquadrando, portanto, como parcela de valor significativo nos termos do art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021, tampouco havendo justificativa suficiente para sua consideração como parcela tecnicamente relevante a ponto de impossibilitar, por exemplo, a sua subcontratação durante a execução do objeto.
10. O *periculum in mora* também se faz presente, uma vez que o resultado do certame já foi publicado, tornando iminente a homologação e a assinatura do contrato, o que poderia prejudicar a eficácia da decisão de mérito desta Corte.
11. Em complemento, não vislumbro a ocorrência de *periculum in mora* reverso, dado que a contratação não possui caráter emergencial, tratando-se de obra iniciada em 2007 e paralisada por longo período, a afastar eventual alegação de prejuízo à continuidade de serviço essencial.
12. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 157 e 276, *caput* e § 3º, do RITCU, decido:
 - a) determinar à Novacap que, cautelarmente, suspenda o ato que inabilitou o Consórcio DH/JL na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024-NLC/PRES, bem como quaisquer atos subsequentes, até que este Tribunal delimite sobre o mérito da matéria;
 - b) promover a oitiva da Novacap e do TRF1 para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem sobre os fatos apontados na presente representação, especialmente quanto a: b.1) ilegalidade na inabilitação do consórcio representante; b.2) fragilidade na habilitação da segunda colocada; e b.3) ausência de motivação para vedação ao somatório de atestados e para exigência de capacidade técnica operacional para o item de instalação de sistema de alimentação ininterrupta (UPS);
 - c) realizar diligência à Novacap e ao TRF1 para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhem a este Tribunal: c.1) documentos que demonstrem a relevância técnica, a complexidade e a importância para o conjunto da obra do serviço de UPS; e c.2) elementos que contenham justificativa técnica para a exigência de atestado único para o referido serviço.”



É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Consórcio DH/JL a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024-NLC/PRES, conduzida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e destinada a contratação integrada para elaboração de projetos e execução de remanescente de obra da nova sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), com valor estimado de R\$ 610.237.661,13.

2. O representante alegou, em síntese, ter sido indevidamente inabilitado por suposta insuficiência técnica referente à instalação de sistema de alimentação ininterrupta (UPS) com potência mínima de 620 kVA, em decorrência da exigência de “um único atestado” para comprovação da experiência (vedação a somatório de atestados).
3. Além disso, sustentou que: a) tal requisito é ilegal e desproporcional; b) sua proposta é a mais vantajosa para a Administração, com economia superior a R\$ 30,7 milhões; c) o conjunto de atestados que apresentou comprova execução em quantidade superior à exigida e experiência anterior em obra de maior complexidade; e d) a vedação a somatório de atestados contraria a jurisprudência desta Corte.
4. Em sua análise preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) concluiu pela plausibilidade jurídica das alegações do representante, notadamente pela ausência de motivação no processo licitatório para adoção de exigência potencialmente restritiva à competitividade. Verificou também a presença do perigo na demora em razão da iminência de adjudicação e homologação do certame, propondo, contudo, a realização de oitiva prévia da Novacap e do TRF1.
5. Por meio do despacho expedido em 19/8/2025, juntado à peça 22 e reproduzido no relatório que precede este voto, considerei que a gravidade dos fatos e o risco de contratação substancialmente mais onerosa para a Administração Pública demandavam ação imediata por parte deste Tribunal. Assim, conheci da representação e determinei, cautelarmente, com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno, a suspensão do ato que inabilitou o Consórcio DH/JL e dos atos subsequentes.
6. A decisão foi amparada em robusta jurisprudência deste Tribunal, que veda a exigência de atestado único sem justificativa técnica detalhada no processo licitatório, e no fato de que o item em questão (UPS) corresponde a apenas 1,37% do valor da obra, não se enquadrando, portanto, como parcela de valor significativo, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021, tampouco havendo comprovação da necessidade de considerá-lo como parcela tecnicamente relevante a ponto de impossibilitar, por exemplo, sua subcontratação durante a execução do objeto.
7. Ademais, acolhendo a essência da proposta da unidade instrutiva, determinei ainda, no mesmo ato, a realização das oitivas por ela sugeridas, bem como a promoção de diligências para que apresentem, no prazo de 15 dias, as devidas justificativas e documentos acerca dos fatos apontados na representação, com vistas a subsidiar a futura decisão de mérito.

Ante o exposto, e com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno, VOTO no sentido de que seja adotada a minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.



MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 1933/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.360/2025-7
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: Sérgio da Silva Mendes (79.339/OAB-DF), André Puppim Macedo (12.004/OAB-DF) e Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (10.671/OAB-DF), representando Dan Hebert Engenharia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024-NLC/PRES, conduzida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e destinada a contratação integrada para elaboração de projetos e execução de remanescente de obra da nova sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno, em:

9.1. referendar a medida cautelar e as providências acessórias adotadas pelo relator mediante despacho contido na peça 22, transcrito no relatório que precede este acórdão.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1933-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pombal – PB.

Responsáveis: Consbrasil - Construtora Brasil Ltda. (03.086.586/0001-47); Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (027.944.304-83).

Interessado: Superintendência Estadual da Funasa No Estado da Paraíba (26.989.350/0012-79).

Representação legal: não há.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada por Auditor lotado na AudTCE (peça 236), anuída pelos dirigentes da unidade (peças 237-238), bem como o Parecer do MP/TCU (peça 239):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba, em desfavor de Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União realizadas por meio do termo de compromisso TC/PAC 0415/11, de registro Siafi 668805 (peça 7), firmado entre a Funasa e o município de Pombal/PB, e que tinha por objeto o instrumento descrito como “SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO.”.

HISTÓRICO

O TC/PAC 0415/11 foi firmado no valor de R\$ 8.000.000,00, sendo R\$ 8.000.000,00 à conta da concedente, sem contrapartida da conveniente. Teve vigência de 21/12/2011 a 17/8/2015, com prazo para apresentação da prestação de contas em 16/10/2015.

O plano de trabalho (peça 6) previa a execução da 2ª etapa do sistema de saneamento básico de Pombal/PB, compreendendo a conclusão da estação de tratamento e rede coletora com a ampliação das ligações domiciliares e prediais.

Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 8.000.000,00 em parcelas (peça 199): R\$ 2.400.000,00 em 4/1/2012; R\$ 1.600.000,00 em 24/9/2012; R\$ 1.600.000,00 em 18/2/2013; e R\$ 2.400.000,00 em 7/7/2014.

Foi contratada (peça 88) para a realização da obra a empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, por um valor global de R\$ 7.960.000,00, em 15/3/2012.

Em 29/3/2017 foram restituídos R\$ 124.787,86 à Funasa (peça 91).

A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 11, 19, 31, 37, 44, 59, 61, 63 e 97, sendo que o parecer financeiro de 1º/8/2017 (peça 97) reprovou as contas apresentadas e responsabilizou a sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra, em relação ao débito de R\$ 7.869.511,34, sendo R\$ 7.635.905,66 em solidariedade com a Consbrasil - Construtora Brasil Ltda.

Responsabilizou, também, em R\$ 5.700,80, o sr. Abmael de Sousa Lacerda, então prefeito de Pombal/PB, devido à não devolução do saldo da conta de aplicação financeira.

Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados, o que provocou a devolução de R\$ 137,06, em 25/8/2017, e R\$ R\$ 5.599,54, em 19/9/2017, referente ao saldo remanescente na conta específica, o que permitiu excluir a responsabilização do sr. Abmael de Sousa Lacerda.



Em relação aos demais responsáveis, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, em 8/8/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, autorizou-se a instauração da tomada de contas especial (peça 126). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1258/2021.

O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:

Ausência de funcionalidade do objeto, em face da não consecução dos objetivos pactuados no termo de compromisso descrito como "SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO", tendo em vista execução parcial com falhas técnicas e/ou de qualidade, sem aproveitamento útil da parcela executada, não gerando, portanto, o benefício social esperado.

Realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto do termo de compromisso descrito como sistema de esgotamento sanitário.

No relatório (peça 189), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 7.981.418,44, imputando-se a responsabilidade a Yasnaia Pollyanna Werton Dutra, Prefeito, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012 e 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, na condição de contratado.

Em 11/4/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 193), 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 194 e 195).

Em 13/5/2022, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 196).

Na instrução inicial (peça 201), analisando-se os documentos nos autos, emitiu o seguinte exame técnico:

28. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda eram as pessoas responsáveis pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do TC/PAC 0415/11, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 16/10/2015.

Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item "Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012", subitem "Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa".

Entretanto, os responsáveis não apresentaram justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheram o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual suas responsabilidades foram mantidas pelo instaurador.

Segundo relatório de visita técnica de 21/10/2014 (peça 33), a obra apresentava 70,36% de execução, o que fundamentou sua prorrogação.

Entretanto, novo relatório de visita técnica de 20/3/2017 (peças 66 e 67), concluiu que a obra foi encerrada sem execução e sem etapa útil. Esse relatório destacou diversos problemas construtivos decorrentes da execução sem atendimento às normas técnicas vigentes e aos projetos aprovados.

Cabe destacar os seguintes problemas:

Estação elevatória: apesar de parcialmente executada, os itens de maior relevância não foram executados, sendo eles, a impermeabilização das áreas concretadas com contato direto com esgoto e a ligação elétrica da elevatória na rede de distribuição de energia da concessionária.

Rede coletora: profundidades dos poços de visita verificadas no local não correspondem aos da planta; transbordamento formando lagoas de esgoto bruto em seu entorno; a rede que deveria receber o esgotamento dos demais trechos está mais elevada que as demais, em mais de 80 metros, inviabilizando o escoamento do esgoto; existência de trechos não executados e que constam na planta '*as built*'; profundidade de trechos está em desacordo com o projeto, não permitindo o escoamento do esgoto; constatação de ligações pluviais na rede; e quase todo o pavimento por onde foi executada a rede coletora apresentava depressões e ausência ou ineficiência de pavimentação.

Ligações domiciliares: ligações executadas com tubulação em desacordo com o projeto aprovado; retorno de esgotamento da rede; e número de ligações executadas não estava de acordo com o cadastro em nenhum trecho verificado.

Estação de Tratamento: inclinação externa do dique da última lagoa encontrava-se em desacordo com o projeto; desmoronamento de placas de concreto na parte interna do dique da lagoa facultativa; e impermeabilização ineficiente.

Diante dos diversos problemas relacionados à má execução da engenharia por parte da contratada, é cabível considerar que a totalidade dos serviços executados não pode ser considerada como efetivamente realizada, cabendo sua responsabilização pela integralidade dos recursos recebidos, que totalizaram R\$ 7.896.270,39.

Esses recursos devem ser restituídos em solidariedade com a sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra, gestora que realizou os pagamentos pelos serviços inadequadamente executados que resultaram na ausência de funcionalidade do objeto.

No caso concreto, apesar da execução parcial de algumas etapas do objeto, o que poderia impor uma responsabilização do ente municipal por benefício direto, sua imprestabilidade, dado o grande número de erros de execução, impedem considerá-lo como aproveitável. Não deve, portanto, o ente federal ser chamado a responder pelo dano.

A despeito de a obra não ter sido concluída com etapa útil, o que importaria a devolução do total repassado atualizado desde as datas dos ingressos na conta específica, é cabível que a citação seja feita, sem perda financeira, unicamente com base nos pagamentos feitos à contratada, atualizados desde suas ocorrências, pois esses, somados ao valor remanescente já restituído de forma atualizada, equivale em valor, pois os recursos sempre foram investidos em aplicações financeiras durante a execução do termo de compromisso.

Além desses valores, cabe a restituição, por parte exclusivamente da gestora, de despesas realizadas fora do objeto: R\$ 12.391,73, em 2/12/2015 e R\$ 72.756,52, em 7/12/2015 (peça 199).

16. Assim, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para as seguintes irregularidades:

Irregularidade 1: ausência de funcionalidade do objeto, em face da não consecução dos objetivos pactuados no termo de compromisso descrito como "SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO", tendo em vista execução parcial com falhas técnicas e/ou de qualidade, sem aproveitamento útil da parcela executada, não gerando, portanto, o benefício social esperado.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 7, 9, 10, 14, 18, 23, 32, 33, 34, 35, 37, 47, 48, 51, 52, 54, 55, 66, 67, 72, 76, 77, 82, 84, 94, 97, 99, 109, 112, 119, 120, 126, 127, 130, 134, 135, 139, 143, 147, 150, 151, 153, 154, 161, 177, 178, 179 e 181.

Normas infringidas: Art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986, letra 'g' cláusula terceira c/c letra 'b' cláusula quinta e cláusula sétima do Termo de compromisso TC/PAC 0415/2011, publicado no DOU nº. 247, de 26/12/2011 e lei nº. 11578 de 26.11.07.



Débitos relacionados aos responsáveis Consbrasil - Construtora Brasil Ltda e Yasnaia Pollyanna Werton Dutra:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/4/2012	712.676,76
23/4/2012	22.817,82
4/5/2012	25.099,61
8/6/2012	643.085,81
19/6/2012	22.648,70
5/7/2012	893.037,45
5/7/2012	31.451,69
19/7/2012	28.592,42
30/7/2012	20.589,72
26/9/2012	918.765,98
26/9/2012	29.416,20
26/9/2012	32.357,82
12/11/2012	580.434,02
12/11/2012	20.442,18
29/11/2012	18.583,80
21/2/2013	1.500.137,31
28/2/2013	48.030,00
4/4/2013	52.833,01
7/7/2014	983.850,00
7/7/2014	34.650,00
7/7/2014	15.750,00
7/7/2014	15.750,00
24/7/2014	423.697,54
24/7/2014	14.922,11
24/7/2014	6.782,77
24/7/2014	6.782,77
15/8/2014	284.352,37
15/8/2014	10.014,54
15/8/2014	4.552,06
15/8/2014	4.552,06
15/9/2014	141.081,60
15/9/2014	4.968,72
15/9/2014	2.258,51
15/9/2014	2.258,51
17/10/2014	112.458,70
17/10/2014	3.969,97
17/10/2014	1.800,44

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/10/2014	1.800,45
26/2/2015	42.540,00
26/2/2015	18.232,46
2/3/2015	2.140,33
2/3/2015	972,87
18/3/2015	154.158,43
2/3/2015	972,88

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Responsável: Yasnaia Pollyanna Werton Dutra.

Conduta: deixar de adotar providências quanto a conclusão do objeto do instrumento em questão, apesar da liberação de todo o recurso pactuado, que foi executado somente parcialmente, com falhas técnicas e/ou de qualidade e em desconformidade com o projeto e plano de trabalho aprovados que culminaram na impossibilidade de alcance do fim social previsto na formalização da avença.

Nexo de causalidade: a ausência de providências para conclusão do objeto do instrumento em questão, executado com falhas técnicas e/ou de qualidade, acarretou a ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar providências para a conclusão do objeto gerando o benefício social esperado.

Responsável: Consbrasil - Construtora Brasil Ltda.

Conduta: receber o pagamento por serviços executados com falhas técnicas e/ou de qualidade, no âmbito do objeto do instrumento em questão.

Nexo de causalidade: o recebimento do pagamento por serviços executados com falhas técnicas e/ou de qualidade, no âmbito do objeto do instrumento em questão, acarretou a ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, receber pagamento dos serviços somente após a sua execução conforme especificações previstas no instrumento.

Encaminhamento: citação.

Irregularidade 2: realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto do termo de compromisso descrito como sistema de esgotamento sanitário.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 9, 10, 11, 14, 18, 23, 32, 33, 34, 35, 51, 55, 66, 67, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 99, 100, 119, 120, 127, 134, 161, 162, 177, 178, 181 e 182.

Normas infringidas: Art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66 c/c 145 do Decreto 93.872/1986, letra 'g' cláusula terceira c/c letra 'b' cláusula quinta e cláusula sétima do Termo de



compromisso TC/PAC 0415/2011, publicado no DOU nº. 247, de 26/12/2011, lei nº. 11578 de 26.11.07, arts. 62 e 63, §2º, inciso III, da Lei 4.320/1964.

Débitos relacionados à responsável Yasnaia Pollyanna Werton Dutra:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/12/2015	12.391,73
7/12/2015	72.756,32

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Responsável: Yasnaia Pollyanna Werton Dutra.

Conduta: realizar despesas na execução do instrumento em questão em itens não permitidos ou incompatíveis com as especificações constantes do termo aprovado.

Nexo de causalidade: a utilização de recursos federais transferidos no âmbito do instrumento em questão em itens não permitidos ou incompatíveis com o termo aprovado resultou na impugnação das referidas despesas e, conseqüentemente, em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, aplicar os recursos federais transferidos exclusivamente em itens permitidos ou compatíveis com o respectivo termo aprovado.

Encaminhamento: citação.

Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 203), foram efetuadas citações dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) Yasnaia Pollyanna Werton Dutra - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 33845/2023 – Seproc (peça 207)

Data da Expedição: 27/7/2023

Data da Ciência: **9/8/2023** (peça 208)

Nome Recebedor: **João de Almeida Martins**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 206).

Fim do prazo para a defesa: 24/8/2023

Comunicação: Ofício 10834/2024 – Seproc (peça 232)

Data da Expedição: 18/3/2024

Data da Ciência: **22/3/2024** (peça 234)

Nome Recebedor: **Sérgio Bruno da Silva Alves**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 230).

Fim do prazo para a defesa: 1/4/2024

Comunicação: Ofício 10835/2024 – Seproc (peça 231)

Data da Expedição: 18/3/2024

Data da Ciência: **22/3/2024** (peça 233)



Nome Recebedor: **Sérgio Bruno da Silva Alves**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 230).

Fim do prazo para a defesa: 1/4/2024

b) Consbrasil - Construtora Brasil Ltda - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 33831/2023 – Seproc (peça 218)

Data da Expedição: 24/8/2023

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 219)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 204).

Comunicação: Ofício 51430/2023 – Seproc (peça 221)

Data da Expedição: 20/10/2023

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 222)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 220).

Comunicação: Ofício 0806/2024 – Seproc (peça 223)

Data da Expedição: 16/1/2024

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 224)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 220).

Comunicação: Edital 0145/2024 – Seproc (peça 225)

Data da Publicação: 1/2/2024 (peças 226 e 227)

Fim do prazo para a defesa: 16/2/2024

Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 235), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

Transcorrido o prazo regimental, a empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, enquanto a sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra apresentou defesa (peças 209 a 217).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 7/12/2015, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:

16.1. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra, por meio do ofício acostado à peça 99, recebido em 18/8/2017, conforme AR (peça 102).



16.2. Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, por meio do ofício acostado à peça 100, recebido em 16/8/2017, conforme AR (peça 103).

Valor de Constituição da TCE

Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 10.419.379,02, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, II, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 10/4/2017, data em que foram apresentadas as contas (peça 68).

A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	10/4/2017	Apresentação da prestação de contas (peça 68)	Art. 4º, II	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	31/7/2017	Roteiro de análise de prestação de contas final (peça 96)	Art. 5º, II	1ª interrupção – marco inicial da prescrição intercorrente

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
3	1/8/2017	Parecer financeiro (peça 97)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
4	8/8/2018	Instauração de TCE (peça 126)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
5	12/6/2019	Encaminhamento de defesa (peça 148)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
6	28/7/2021	Despacho apuratório (peça 176)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
7	23/2/2022	Relatório de TCE (peça 189)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
8	14/6/2023	Deliberação para citação (peça 203)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições

Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Yasnaia Pollyanna Werton Dutra	015.373/2017-7 [REPR, encerrado, "Representação - possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais repassados ao Município de Pombal/PB, objeto: obras da 2ª etapa do esgotamento sanitário de Pombal/PB (TC PAC 0415/2011 (Siafi 668805) - FUNASA)"]
	019.972/2022-9 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 2447/2005, firmado com o/a FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, Siafi/Siconv 556380, função null, que teve como objeto SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. (nº da TCE no sistema: 1362/2022)"]
	004.877/2017-9 [TCE, encerrado, "TCE contra Jario Vieira Feitosa (Falecido) (Espólio Yasnaia Pollyanna Werton Feitosa) e Ugo Ugolino Lopes - ex-Prefeito - PM de Pombal/PB - Irreg. no Convênio nº 304/2006 - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA - SIAFI n.º 577962"]
	006.019/2014-5 [REPR, encerrado, "Representação - possíveis irregularidades acerca de recursos federais repassados ao Município de Pombal/PB - Procedência: TCE/PB"]
	031.707/2014-9 [RA, encerrado, "FCB 2015 - Obras de esgotamento sanitário na Paraíba (integrante da FOC do PISF)"]
	008.882/2024-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 705784, firmado com o/a MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE FOME, Siafi/Siconv 705784, função null, que teve como objeto Aquisição de alimentos da agricultura familiar e sua destinação para o atendimento das demandas de suplementação alimentar de programas sociais locais, com vistas à superação da vulnerabilidade alimentar da parcela da população (nº da TCE no sistema: 424/2024)"]
	012.170/2022-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Caixa Econômica Federal



Responsável	Processo
	(mandatária no(a) Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (Extinta)) em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Termo de compromisso CR.NR.0352362-18, firmado com o/a FUNDO NACIONAL DE HAB. INTERESSE SOCIAL, Siasi/Siconv 670782, função null, que teve como objeto OBRAS DE INFRAESTRUTURA PRODUÇÃO DE 34 UH PELO MCMV EQUIP COMUNITARIO PRACA RECUP DE AREA DEGRADADA 34 FAMILIAS BE (nº da TCE no sistema: 2609/2021)"]

Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis em outras TCEs registradas no sistema e-TCE:

Responsável	TCE
Yasnaia Pollyanna Werton Dutra	2642/2023 (R\$ 136.984,96) - Aguardando pronunciamento do supervisor

A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Análise das alegações de defesa apresentadas por Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (peças 209 a 217)

A defendente apresentou, em sua defesa, resumo das apurações realizadas pela Funasa ao longo da execução do ajuste e buscou demonstrar inconsistências nas conclusões, como o fato de, em dezembro de 2012 o percentual atingindo ser metade da execução total do convênio, enquanto em julho de 2013, foi reduzido para 27,50%. Posteriormente, em abril de 2014 atingiu percentual de 70,36% e em dezembro de 2015, reduziu-se a 37,41%.

Além disso, afirma que os 06 relatórios emitidos foram elaborados por 05 profissionais diferentes, portanto com descontinuidade no critério de avaliação, falta de familiaridade e maior conhecimento prévio quanto ao histórico do convênio, o que poderia explicar essa disparidade nos percentuais apresentados.

Traz, também, a informação de que no relatório emitido em 2014, a Funasa atestou que as justificativas apresentadas em relação as impropriedades citadas no parecer anterior haviam sido devidamente atendidas e esclarecidas e que no relatório de maio de 2016, foi expresso o comprometimento da Prefeitura em sanar as pendências e concluir a obra atingindo etapa útil do convênio, sendo favorável à convalidação do convênio, o que acabou por não ocorrer.

Afirmou que no último relatório, emitido após visita realizada no ano de 2017, já com outra gestão municipal, a Funasa se contradisse ao relatar a realização de um teste de bombeamento, quando se constatou que a Elevatória I foi capaz de bombear para Elevatória II, e que a Elevatória II foi capaz de bombear para o pré-tratamento (ETE), implicando, assim, que o convênio atingiu sua etapa útil, e, na conclusão de seu relatório, ter informado glosa total do ajuste por não ter tido o alcance do objeto pactuado.

Além disso, a Funasa teria mencionado que os serviços executados não foram passíveis de aceitação por não terem sido aprovados pela entidade, informação essa inverídica, já que em relatórios anteriores essas mudanças no plano de trabalho já teriam sido aceitas por seu corpo técnico.

Alega, portanto, que se o convênio tivesse sido convalidado, haveria tempo para regularização das pendências elencadas e posterior aprovação do convênio.

Trouxe, para confirmar suas alegações, fotos acostadas em laudo técnico (peça 218), que comprovariam a execução da obra e o total abandono e depreciação do sistema construído pela atual

gestão local.

Considera que caberia ao atual gestor, após a ligação das estações elevatórias ao sistema de energia pela Energisa, dar continuidade na operação do sistema de esgotamento sanitário e notificar a empresa responsável pela execução da obra para refazer os serviços pagos e que apresentaram má qualidade e/ou falta de funcionalidade, após recebimento da obra.

Argumenta, também, que durante a visita do perito (peça 218), foram percorridos diversos logradouros e verificadas as localizações de alguns dos poços de vistoria, que estavam de acordo com a planta do *as built* apresentada, além de observar inúmeras ligações domiciliares com as devidas caixas implantadas nas calçadas.

Segundo informações obtidas *in loco* pela perícia, os equipamentos instalados nas estações elevatórias já teriam sido usurpados, o equipamento (caixa de areia) que compõe o tratamento preliminar da Estação de Tratamento de Esgoto estava totalmente danificado, e as lagoas em processo de degradação, ocupadas em boa parte pela vegetação e com danificação da pavimentação nos taludes.

A responsável não trouxe contestação acerca da irregularidade 2, referente à realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto do termo de compromisso descrito como sistema de esgotamento sanitário.

Análise: Inicialmente, cabe esclarecer que o convênio sob análise teve vigência encerrada em 17/8/2015 e prestação de contas prevista para 16/10/2015, que foi realizada apenas em 10/4/2017 (peça 68), na gestão do sucessor da responsável. As vistorias realizadas em 2016 e 2017 ocorreram, portanto, fora de sua vigência.

Não haveria, portanto, como dar continuidade à execução do objeto por meio de uma suposta convalidação do convênio, solicitada em 10/5/2016 (peça 62), fora da vigência do ajuste, ainda que houvesse disposição do ente em concluir a obra.

No que se refere a uma possível inconsistência entre os percentuais apurados pela Funasa como executados, e de terem sido emitidos relatórios por 5 profissionais deferentes, é preciso se considerar que a alternância de profissionais não implica em falhas na identificação dos percentuais de execução, visto que a Funasa trabalha com critérios relacionados ao percentual de execução de cada etapa da obra.

O fato de o último relatório (peça 67) ter apontado zero por cento de execução física, em contraposição ao valor de 70,36% aferido no relatório de 2014 (peça 33), se relaciona à imprestabilidade do que foi executado, que impediu o alcance de etapa útil, principalmente em razão das diversas falhas técnicas com que foi realizado, o que motivou, também, a inclusão da contratada como responsável solidária, conforma a seguir destacado:

Estação elevatória: apesar de parcialmente executada, os itens de maior relevância não foram executados, sendo eles, a impermeabilização das áreas concretadas com contato direto com esgoto e a ligação elétrica da elevatória na rede de distribuição de energia da concessionária.

Rede coletora: profundidades dos poços de visita verificadas no local não correspondem aos da planta; transbordamento formando lagoas de esgoto bruto em seu entorno; a rede que deveria receber o esgotamento dos demais trechos está mais elevada que as demais, em mais de 80 metros, inviabilizando o escoamento do esgoto; existência de trechos não executados e que constam na planta '*as built*'; profundidade de trechos está em desacordo com o projeto, não permitindo o escoamento do esgoto; constatação de ligações pluviais na rede; e quase todo o pavimento por onde foi executada a rede coletora apresentava depressões e ausência ou ineficiência de pavimentação.

Ligações domiciliares: ligações executadas com tubulação em desacordo com o projeto aprovado; retorno de esgotamento da rede; e número de ligações executadas não estava de acordo com o cadastro em nenhum trecho verificado.

Estação de Tratamento: inclinação externa do dique da última lagoa encontrava-se em desacordo com o projeto; desmoronamento de placas de concreto na parte interna do dique da lagoa facultativa; e impermeabilização ineficiente.

Não há, portanto, inconsistência de informações, ao contrário do que foi alegado pela defendente.

Também não há contradição a constatação, por parte da Funasa, no sucesso no teste de bombeamento entre a Elevatória I, Elevatória II, e pré-tratamento (ETE), pois isso não implica em alcance de etapa útil.

A etapa útil teria ocorrido se as ligações de esgoto tivessem sido realizadas e o sistema posto em funcionamento, o que não ocorreu.

A própria comprovação de falta de alcance de etapa útil está no relatório de perícia apresentado pela defendente (peça 218), que constatou a degradação e o abandono das instalações.

Não é possível, também, atribuir alguma responsabilidade ao prefeito sucessor, que nada poderia fazer, visto que o convênio estava, no momento que assumiu a gestão municipal, encerrado há mais de um ano.

No que se refere a Funasa ter mencionado que os serviços executados não foram passíveis de aceitação por não terem sido aprovados pela entidade, apesar de seu corpo técnico ter aprovado as mudanças no plano de trabalho, esse fato não pode ser considerado como relevante para a responsabilização da defendente, pois o que se constatou, ao final, foi a falta de conclusão do objeto pactuado ao término da vigência do convênio, sem etapa útil alcançada, e não a execução de obras não aprovadas.

Por fim, cabe esclarecer que não foram apresentadas alegações de defesa em relação às despesas realizadas fora do objeto: R\$ 12.391,73, em 2/12/2015 e R\$ 72.756,52, em 7/12/2015 (peça 199).

Diante dos argumentos apresentados, cabe a rejeição das alegações de defesa apresentadas.

Da validade das notificações:

Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;



II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

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.

Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia da empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda

No caso vertente, a citação da empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes na base de dados da Receita custodiada pelo TCU (peça 204), buscou-se a notificação em endereços do representante legal da empresa provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE e Renach - peça 220) e das bases de dados do próprio TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços não ficou comprovada, razão pela qual promoveu-se a notificação por edital publicado no Diário Oficial da União (peça 225)

Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar os responsáveis, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4851/2017 - TCU - 1ª Câmara, Relator Augusto Sherman).

Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carregada.

Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações da responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. No entanto, apesar de notificada (peça 103), não foi apresentada resposta.

Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

Dessa forma, a empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo suas contas serem julgadas irregulares, condenando-os solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

Cumprir avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao

30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio” (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

No caso em tela, as irregularidades consistentes na ausência de funcionalidade do objeto, em face da não consecução dos objetivos pactuados, tendo em vista execução parcial com falhas técnicas e/ou de qualidade, sem aproveitamento útil da parcela executada, não gerando, portanto, o benefício social esperado e na realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto do termo de compromisso configuram violação não só às regras legais dispostas no art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986, letra 'g' cláusula terceira c/c letra 'b' cláusula quinta e cláusula sétima do TC/PAC 0415/2011 e Lei nº. 11578 de 26.11.07, mas também a princípios basilares da administração pública como os da eficiência e moralidade.

Depreende-se, portanto, que a conduta da responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que os responsáveis Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instados a se manifestar, apenas a sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra apresentou defesa, que foi rejeitada, enquanto a Consbrasil - Construtora Brasil Ltda optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

Verifica-se, também, que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das



irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 200.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

e) considerar revel a empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

f) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra;

g) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, “a”, da citada lei, c/c o art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados à responsável Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (CPF: 027.944.304-83) em solidariedade com Consbrasil - Construtora Brasil Ltda:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/4/2012	712.676,76
23/4/2012	22.817,82
4/5/2012	25.099,61
8/6/2012	643.085,81
19/6/2012	22.648,70
5/7/2012	893.037,45
5/7/2012	31.451,69
19/7/2012	28.592,42
30/7/2012	20.589,72
26/9/2012	918.765,98
26/9/2012	29.416,20
26/9/2012	32.357,82
12/11/2012	580.434,02
12/11/2012	20.442,18
29/11/2012	18.583,80
21/2/2013	1.500.137,31
28/2/2013	48.030,00
4/4/2013	52.833,01
7/7/2014	983.850,00
7/7/2014	34.650,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/7/2014	15.750,00
7/7/2014	15.750,00
24/7/2014	423.697,54
24/7/2014	14.922,11
24/7/2014	6.782,77
24/7/2014	6.782,77
15/8/2014	284.352,37
15/8/2014	10.014,54
15/8/2014	4.552,06
15/8/2014	4.552,06
15/9/2014	141.081,60
15/9/2014	4.968,72
15/9/2014	2.258,51
15/9/2014	2.258,51
17/10/2014	112.458,70
17/10/2014	3.969,97
17/10/2014	1.800,44
17/10/2014	1.800,45
26/2/2015	42.540,00
26/2/2015	18.232,46
2/3/2015	2.140,33
2/3/2015	972,87
18/3/2015	154.158,43
2/3/2015	972,88

Valor atualizado do débito (com juros) em 7/6/2024: R\$ 15.705.982,14.

Débitos relacionados à responsável Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (CPF: 027.944.304-83):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/12/2015	12.391,73
7/12/2015	72.756,32

Valor atualizado do débito (com juros) em 7/6/2024: R\$ 145.770,53.

h) aplicar individualmente aos responsáveis Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem,



perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

k) informar à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, ao Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

2. Adiante o Parecer do MP/TCU (peça 239):

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba, em desfavor de Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União realizadas por meio do termo de compromisso TC/PAC 0415/11 (peça 7), firmado entre a Funasa e o município de Pombal/PB, e que tinha por objeto o instrumento descrito como “SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO”.

Após os atos processuais adotados no feito, a AudTCE propõe o seguinte encaminhamento, no essencial:

‘a) considerar revel a empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra;

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, “a”, da citada lei, c/c o art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU.

[Tabela constante da instrução]



d) aplicar individualmente aos responsáveis Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;’

Temos por necessário tecer breves observações quanto ao exame da prescrição

Entendermos que o termo inicial para contagem do prazo prescricional foi o prazo final para a apresentação das contas, em **16/10/2015**, e não a data que foi considerada como a efetiva prestação de contas, em 10/4/2017. Isso porque, com o fim do prazo, já há o cometimento de ilícito (não prestação de contas), nascendo para a Administração o dever de tomar as providências necessárias para obrigar o responsável a regularizar sua situação, o que não resta comprovado nos autos.

De outra banda, o encaminhamento de defesa (peça 148) não constitui possui eficácia interruptiva, não constando do rol de eventos com tal eficácia, nos termos da Resolução da Resolução/TCU nº 344/2022.

Tais divergências, todavia, não afetam o encaminhamento, pois remanesce a conclusão pela não ocorrência da prescrição.

Com essas observações, acompanhamos a proposta de encaminhamento da AudTCE.”

É o relatório.

VOTO

Em exame tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba, em desfavor da Sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e da empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do termo de compromisso TC/PAC 0415/2011 (registro Siafi 668805), firmado entre a Funasa e o município de Pombal/PB, tendo por objeto a execução da 2ª etapa do sistema de saneamento básico municipal, compreendendo a conclusão da estação de tratamento e rede coletora com a ampliação das ligações domiciliares e prediais (peça 6).

2. Referido Termo de Compromisso, complementar ao TC/PAC 461/2009, foi firmado no valor de R\$ 8.000.000,00, sem previsão de contrapartida e teve vigência de 21/12/2011 a 17/8/2015. A cifra sob responsabilidade federal foi integralmente repassada em quatro parcelas, nos anos de 2012 a 2014 (peça 199). Para realização das obras, o Município contratou a empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, por um valor global de R\$ 7.960.000,00.

3. Lembro que esta Casa já acompanhava a fiscalização empreendida pelo ente repassador sobre o sistema de esgotamento sanitário de Pombal, desde sua 1ª etapa (TC 461/2009), tendo proferido o Acórdão 4.043/2014 - 1º Câmara (TC 018.809/2012-0), sob relatoria do e. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, determinando, em seu item 1.7.2, a adoção de providências quanto a irregularidades apontadas nas obras da avença em tela em fiscalização realizada pela Funasa/PB e, se necessário, instaurasse processo de tomada de contas especial .

4. A CGU, a seu turno, também havia apontado irregularidades na avença, como o descompasso entre a execução física e financeira, concluindo pela indevida liberação de parcelas no âmbito do Termo em epígrafe (peça 119, 4-8).

5. No âmbito do ente repassador, a prestação de contas e correspondentes complementações foram analisadas (peças 11, 19, 31, 37, 44, 59, 61, 63 e 97), tendo sido impugnado o valor de



R\$ 7.981.418,44 (abatendo-se o montante restituído à Funasa – peça 91) em razão da (i) ausência de funcionalidade do objeto, tendo em vista execução parcial com falhas técnicas e/ou de qualidade, sem aproveitamento útil da parcela executada – R\$ 7.896.270,39 e (ii) realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto (R\$ 85.148,05) – peça 178.

6. Já no âmbito desta Casa, após análise preliminar dos elementos que compõem os autos (peças 201-203), foi promovida a citação de Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (Prefeita no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012 e 1º/1/2013 a 31/12/2016), por ambos os valores impugnados, e da empresa contratada, em relação à ausência de funcionalidade, em solidariedade com a ex-prefeita.

7. Em sua derradeira instrução, a AudTCE propõe, em pareceres uniformes (peças 236-238), julgar irregulares as presentes contas, com a condenação dos responsáveis pelo valor integral objeto das citações e a aplicação da multa legal, em apertada síntese.

8. O MP/TCU, embora anua com a proposta instrutória (peça 239), registrou duas observações relativas à prescrição.

9. Brevemente historiado, adianto que acolho a proposta instrutória, com a observação ministerial, incorporando as respectivas análises às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que se seguem.

10. Observo que, embora regularmente citada (peças 225-227), a empresa Consbrasil permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. A citação pela via editalícia ocorreu após mostrarem-se infrutíferas as citações pela via epistolar (peças 204 e 218-224).

11. Por outro lado, as alegações de defesa da Sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (peças 209 a 217), examinadas pela unidade instrutiva (peça 236, p. 10-12), foram insuficientes para afastar a ocorrência do dano ou sua responsabilidade.

12. Segundo relatório de visita técnica de 21/10/2014 (peça 33), a obra apresentava 70,36% de execução, o que fundamentou sua prorrogação e a liberação da 4ª parcela. Entretanto, novo relatório relativo à visita técnica ocorrida em 17/2/2017 (peças 66 e 67), confirmando irregularidades apontadas em visita técnica realizada entre 31/8 e 3/9/2015, concluiu que a obra foi encerrada sem execução e sem etapa útil, destacando diversos problemas construtivos:

“Estação elevatória: apesar de parcialmente executada, os itens de maior relevância não foram executados, sendo eles, a impermeabilização das áreas concretadas com contato direto com esgoto e a ligação elétrica da elevatória na rede de distribuição de energia da concessionária.

Rede coletora: profundidades dos poços de visita verificadas no local não correspondem aos da planta; transbordamento formando lagoas de esgoto bruto em seu entorno; a rede que deveria receber o esgotamento dos demais trechos está mais elevada que as demais, em mais de 80 metros, inviabilizando o escoamento do esgoto; existência de trechos não executados e que constam na planta 'as built'; profundidade de trechos está em desacordo com o projeto, não permitindo o escoamento do esgoto; constatação de ligações pluviais na rede; e quase todo o pavimento por onde foi executada a rede coletora apresentava depressões e ausência ou ineficiência de pavimentação.

Ligações domiciliares: ligações executadas com tubulação em desacordo com o projeto aprovado; retorno de esgotamento da rede; e número de ligações executadas não estava de acordo com o cadastro em nenhum trecho verificado.

Estação de Tratamento: inclinação externa do dique da última lagoa encontrava-se em desacordo com o projeto; desmoronamento de placas de concreto na parte interna do dique da lagoa facultativa; e impermeabilização ineficiente”.



13. Como se vê, a despeito de inicialmente ter se constatado a parcial execução do objeto, ao final da avença restou evidenciada a ausência de parcela útil, razão pela qual acolho a quantificação do dano oferecida pela unidade instrutiva, fundamentada na ausência de funcionalidade do objeto, a qual fundamentou a citação solidária da ex-prefeita e da empresa contratada.
14. A menção, pela ex-prefeita, sobre a realização de teste de bombeamento, por ocasião da visita de 2017, em que houve o bombeamento da Elevatória I para a Elevatória II e desta para o ETE, isoladamente, não é capaz de comprovar a existência de parcela útil.
15. Ainda que uma expressiva parcela do objeto tenha sido executada e embora seja possível supor que, em tese, uma parcela da obra seja aproveitável (embora não tenha sido efetivamente aproveitada), os atuais elementos constantes dos autos não deixam dúvidas de que os recursos investidos pelo Erário foram aplicados em objeto que, ao fim e ao cabo, não apresenta qualquer utilidade. Assim, diante do estado de coisas que se coloca e da defesa do Erário confiada a esta Casa, é forçoso concluir pela ocorrência de dano pelo valor integral do empreendimento.
16. No que se refere à atribuição de responsabilidades, igualmente acolho a análise uníssona nos autos.
17. Os elementos constantes dos autos demonstram participação direta da ex-prefeita na celebração e execução da avença, tendo sido signatária do plano de trabalho (peças 6 e 9), do instrumento que formalizou a avença (peça 7, p. 4) e termos aditivos (peças 39, 42, 46), bem como dos documentos da prestação de contas final, como demonstrativos de receita/despesa (peça 69), conciliação bancária (peça 74) e demais relatórios (peças 70-73).
18. Em sua manifestação, a ex-prefeita aponta que foram necessárias alterações no projeto, questiona o encerramento do convênio, afirmando que deu continuidade à execução das obras, inclusive com contratação realizada em 29/12/2016, já em data próxima ao final de sua gestão, aduzindo que a não continuidade do empreendimento teria decorrido de descaso da gestão sucessora, em razão de se tratar de seu opositor político, sendo que, no início da gestão sucessora, houve a suspensão das obras por quinze dias e convocação da empresa contratada, mediante Ato do Prefeito 001/2017 (peça 209, p. 17) e, posteriormente, a empresa teria sido impedida de providenciar os reparos em tela.
19. A ex-prefeita não logrou afastar sua responsabilidade pela ausência de utilidade na parcela executada da obra, não tendo comprovado a alegação de que a ausência de continuidade decorreu de decisão da gestão sucessora.
20. A este respeito, lembro que a vigência do TC 415/2011 já se encontrava encerrada desde 17/8/2015, isto é, muito antes do início da gestão sucessora, em 1º/1/2017, de modo que a paralisação das obras não guarda correlação com a mudança de gestão, contrariamente ao alegado pela ex-prefeita.
21. Consoante observo do Relatório do Tomador de Contas (peça 189, p. 8), o ente repassador acatou a argumentação do prefeito sucessor, no sentido de que o Ato Normativo 1/2017 objetivou aguardar visita da Funasa, por período determinado, tendo em vista que, ao assumir a gestão, “verificou a impropriedade da obra”, sendo que já em fevereiro de 2017 a equipe da Funasa realizou nova vistoria, impugnando integralmente as despesas em questão. Os autos ainda indicam reunião realizada pela nova gestão municipal, em 6/1/2017, com a empresa Consbrasil, apontando uma série de vícios nas obras, tendo esta se comprometido a realizar os reparos, o que igualmente indica o interesse da gestão sucessora na solução da questão (peça 117, p. 7).
22. Quanto à alegação de que a empresa ingressou judicialmente para que a gestão sucessora autorizasse a realização dos reparos necessários, novamente a ex-prefeita não apresentou o suporte probatório, sendo que minha assessoria não logrou êxito em localizar o processo cujo número fora mencionado pela defendente.



23. A alegação quanto à suposta necessidade de alteração do projeto isoladamente não tem o condão de justificar as desconformidades identificadas, eis que desacompanhada da correspondente análise técnica ou da ciência por parte do ente repassador.
24. No tocante à responsabilização da empresa contratada, observo que sua citação decorreu da “Ausência de funcionalidade do objeto, em face da não consecução dos objetivos pactuados no termo de compromisso (..), tendo em vista execução parcial com falhas técnicas e/ou de qualidade, sem aproveitamento útil da parcela executada, não gerando, portanto, o benefício social esperado”.
25. Embora a construtora não tenha sido signatária do termo de compromisso, mas do Contrato 086/2012 (peça 88), com o Município de Pombal, é possível admitir os termos em que a citação foi promovida ante o raciocínio de que as evidenciadas falhas construtivas concorreram para o não aproveitamento útil da parcela executada.
26. Em outras palavras, a partir do recebimento de pagamentos por serviços executados com falhas técnicas e/ou na qualidade, o que concorreu para a ausência do benefício social esperado, resultando no dano ao erário sob apuração, associado à revelia da empresa, acolho a proposta instrutória pela irregularidade de suas contas, com a condenação à devolução da integralidade dos recursos aplicados no empreendimento e aplicação da multa legal. Ressalto que o débito atribuído à empresa engloba tanto os valores líquidos recebidos por ela (R\$ 7.211.810,00 – peça 199), como as retenções/pagamentos de tributos decorrentes da obra (INSS, IR e ISSQN).
27. Quanto à realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto (R\$ 85.148,05), irregularidade que também deu azo à citação da ex-prefeita, lembro que tal valor decorreu de duas transferências de depósito judicial, realizadas em dezembro de 2015, relativo à reclamação trabalhista 013069278/2014530012, que teria como reclamada a construtora Consbrasil (peça 83, p. 122-123; peça 72, p. 3). Considerando a finalidade avençada para os recursos em tela e que a ex-prefeita não se manifestou de modo específico a respeito, entendo que persistem os indícios que deram azo à citação, razão pela qual acolho a conclusão instrutória pela responsabilidade da ex-prefeita quanto ao referido valor.
28. No que se refere à prescrição (Resolução TCU 344/2022), acolho a uníssona conclusão pela sua inoccorrência, bem como os ajustes registrados pelo *Parquet* de Contas.
29. Em linha com a jurisprudência mais recente desta Casa, deve-se considerar, como termo inicial para contagem do prazo prescricional, o prazo final para a apresentação das contas (16/10/2015), em detrimento da data que foi considerada efetivada a prestação de contas (10/4/2017). Além disso, deve-se excluir o encaminhamento de manifestação pela ex-prefeita (12/6/2019 – peça 148) do rol de eventos com eficácia interruptiva, visto não constar do rol estabelecido no art. 5º da Resolução TCU 344/2022. Tais observações, todavia, não alteram a conclusão pela não ocorrência da prescrição.
30. Registre-se, ainda, a existência do TC 022.925/2023-6, apenso aos presentes autos, que trata de Solicitação feita pela Delegacia de Polícia Federal em Patos/PB, no qual a unidade instrutiva havia concedido ao Solicitante integral acesso aos presentes autos, nos termos do art. 62 da Resolução-TCU 259/2014.
31. Por fim, destaco que deixo de carrear para a minuta de acórdão a proposição instrutória de, desde já, autorizar-se o parcelamento das dívidas imputadas, tendo em vista entender tratar-se de providência que somente deve ser adotada em face de solicitação do interessado.
32. Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1934/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.754/2022-5.
- 1.1. Apenso: 022.925/2023-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Superintendência Estadual da Funasa No Estado da Paraíba (26.989.350/0012-79).
 - 3.2. Responsáveis: Consbrasil - Construtora Brasil Ltda (03.086.586/0001-47); Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (027.944.304-83).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pombal - PB.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
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 instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba, em desfavor de Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do termo de compromisso TC/PAC 0415/11 (registro Siafi 668805), firmado entre a Funasa e o município de Pombal/PB, tendo por objeto o instrumento descrito como “SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO”,

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

9.1. considerar revel a empresa Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela sra. Yasnaia Pollyanna Werton Dutra;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Yasnaia Pollyanna Werton Dutra e Consbrasil - Construtora Brasil Ltda, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, “a”, da citada lei, c/c o art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU.

9.3.1. débitos relacionados à responsável Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (CPF: 027.944.304-83) em solidariedade com Consbrasil - Construtora Brasil Ltda:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/4/2012	712.676,76
23/4/2012	22.817,82
4/5/2012	25.099,61
8/6/2012	643.085,81



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
19/6/2012	22.648,70
5/7/2012	893.037,45
5/7/2012	31.451,69
19/7/2012	28.592,42
30/7/2012	20.589,72
26/9/2012	918.765,98
26/9/2012	29.416,20
26/9/2012	32.357,82
12/11/2012	580.434,02
12/11/2012	20.442,18
29/11/2012	18.583,80
21/2/2013	1.500.137,31
28/2/2013	48.030,00
4/4/2013	52.833,01
7/7/2014	983.850,00
7/7/2014	34.650,00
7/7/2014	15.750,00
7/7/2014	15.750,00
24/7/2014	423.697,54
24/7/2014	14.922,11
24/7/2014	6.782,77
24/7/2014	6.782,77
15/8/2014	284.352,37
15/8/2014	10.014,54
15/8/2014	4.552,06
15/8/2014	4.552,06
15/9/2014	141.081,60
15/9/2014	4.968,72
15/9/2014	2.258,51
15/9/2014	2.258,51
17/10/2014	112.458,70
17/10/2014	3.969,97
17/10/2014	1.800,44



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/10/2014	1.800,45
26/2/2015	42.540,00
26/2/2015	18.232,46
2/3/2015	2.140,33
2/3/2015	972,87
18/3/2015	154.158,43
2/3/2015	972,88

9.3.2. Débitos relacionados à responsável Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (CPF: 027.944.304-83):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/12/2015	12.391,73
7/12/2015	72.756,32

9.4. aplicar individualmente aos responsáveis adiante arrolados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Yasnaia Pollyanna Werton Dutra	1.515.000,00
Consbrasil - Construtora Brasil Ltda	1.500.000,00

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

9.6. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, ao Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Paraíba e aos responsáveis.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1934-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 029.387/2019-1.

Natureza: Denúncia.

Órgão/Entidade: Prefeituras Municipais do Estado do Rio Grande do Sul (497 Municípios).

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. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. INDISPONIBILIDADE DAS INFORMAÇÕES EXIGIDAS PELA LEGISLAÇÃO VIGENTE. CONHECIMENTO. NÃO OBRIGATORIEDADE DE A ASSOCIAÇÃO DISPONIBILIZAR AS INFORMAÇÕES CONTRATUAIS EM SEU SITE PARA O CASO EM TELA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução vazada à peça 130 destes autos, anuída pelo dirigente da Unidade de Auditoria especializada em Saúde (AudSaúde) (peça 131):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Associação Beneficente Silvio Scopel (ABSS), que presta serviços de gestão e execução de política de saúde para o estado do Rio Grande do Sul (RS) e para diversos entes municipais do RS, relacionadas a ausência de divulgação, no sítio eletrônico da entidade, de informações públicas referentes ao recebimento e à utilização de recursos públicos decorrentes dos contratos de gestão executados, em descumprimento ao art. 2º, *caput*, da Lei 12.527/2011.

HISTÓRICO

2. A presente denúncia versa sobre possíveis irregularidades ocorridas na Associação Beneficente Silvio Scopel (ABSS), decorrentes da ausência de divulgação, em sítio eletrônico da entidade, de informações públicas referentes aos diversos contratos realizados com o estado do Rio Grande do Sul (RS) e com diversos entes municipais do RS para a prestação de serviços de gestão e execução de políticas de saúde.

3. O denunciante informou que a ABSS, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, fora contratada, desde 2017, por uma série de municípios para a gestão de saúde pública, como hospitais e unidades de pronto atendimento, e elaborara tabela com diversos instrumentos jurídicos celebrados com os entes públicos totalizando R\$ 27.056.409,80, tendo pontuado a possibilidade da existência de outros instrumentos a que não conseguira acesso.

4. Alegou que, ao consultar o *site* da ABSS em 31/7/2019 (<https://www.silvioscopel.org/>), constataria a ausência de informações exigidas por lei, em descumprimento dos deveres de transparência e publicidade impostos às entidades que recebam recursos públicos.



5. Por fim, requereu que fosse reconhecido o descumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e do Regulamento por parte da ABSS, em razão da indisponibilidade das informações exigidas pela legislação vigente e, por consequência, fossem também aplicadas as penalidades cabíveis previstas no art. 33 da Lei 12.527/2011 (LAI).
6. Durante o exame de admissibilidade realizado na instrução inicial (peça 6), foi registrado que a denúncia não preencheria os requisitos de admissibilidade do art. 235 do Regimento Interno do TCU e do art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014, pelo fato de não se tratar de matéria de competência do Tribunal, pois a associação beneficente, considerando os vínculos contratuais firmados com os entes estatais, não estaria sujeita à jurisdição desta Corte de Contas.
7. O denunciante alegou que a ABSS, em razão dos contratos de alta materialidade celebrados com entes federativos e pelo fato de ser uma entidade sem fins lucrativos, deveria disponibilizar as informações exigidas pela legislação vigente, pois a Lei de Acesso à Informação (LAI), em seu art. 2º, *caput*, estabelece que: "aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres".
8. Entretanto, em que pese a ABSS seja pessoa jurídica sem fins lucrativos, os contratos trazidos aos autos são contratos administrativos simples, regidos pela Lei 8.666/1993, e não contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que, por sua vez, são regidos por legislação específica (Lei 9.637/1998, Lei 9.790/1999 e, recentemente a Lei 13.019/2014).
9. Os supraditos contratos administrativos têm como principais características interesses opostos, contraprestações e posições jurídicas antagônicas. As pessoas jurídicas contratadas pelos entes federativos buscam auferir lucros, embora *in casu*, a dita associação (ABSS), em tese, não distribua os lucros. Por isso, em instrução preambular (peça 6), observou-se que a ABSS estaria prestando serviço em nome dos respectivos entes federativos com os quais celebrou contrato. Por consequência, eventual dano causado aos usuários dos serviços prestados seriam de responsabilidade do ente político contratante, que poderia, por sua vez, ajuizar ação de regresso em face da contratada.
10. Ademais, em instrução à peça 6, pontuou-se que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que compete ao TCU a verificação dos mecanismos implantados pelos entes da **Administração Pública Federal** com vistas ao cumprimento das disposições da Lei 12.527/2011, consoante o Acórdão 2.483/2018-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro Augusto Sherman.
11. Assim, se a ABSS houvesse firmado com os respectivos entes federativos Contrato de Gestão ou Termo de Colaboração, com fulcro na Leis 9.637/1998 e 13.019/2014, poder-se-ia exigir da associação a divulgação das informações públicas referente ao recebimento e utilização de recursos públicos, pois estaria atuando como Organização Social (OS) ou Organização da Sociedade Civil (OSC), nos termos da legislação acima. Todavia, em consonância ao princípio da simetria federativa, caberia ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), e não ao TCU, a fiscalização do cumprimento da LAI por parte dos órgãos estaduais e entes municipais, ou entidades paraestatais que com eles celebram contratos.
12. Foram ainda pontuadas ocorrências relativas à ABSS, que demonstraram sua descontinuidade de prestação dos serviços aos diversos entes municipais e do Estado do Rio Grande do Sul, como sítio eletrônico inoperante há meses; a existência de 232 processos judiciais (em sua maioria trabalhistas) em que a ABSS figura no polo passivo; publicação de decreto municipal aplicando-lhe multa e suspensão do direito de licitar por descumprimento de contrato; e existência de uma Ação Civil Pública em que a ABSS rompe o vínculo com mais de duas centenas de

trabalhadores, que não teriam recebido direitos salariais. Estaria então a ABSS efetivamente incapacitada de prestar serviços, com a suspensão e cancelamento dos contratos de gestão hospitalar realizados com diversos municípios do RS e com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul/RS.

13. Foi então proposto o não conhecimento da presente denúncia, em razão da matéria não ser de competência do Tribunal e, por conseguinte, o arquivamento deste processo, após comunicação ao denunciante e encaminhamento de cópia integral ao TCE/RS. A proposta contou com a anuência da unidade técnica (peça 7).

14. Em despacho do Ministro-Relator (peça 9), foi determinado que a adoção da proposta fosse precedida de diligência para se obter informações acerca da origem dos recursos utilizados para pagamentos nos contratos da presente denúncia, de forma a excluir a hipótese de utilização indevida de verbas federais antes do arquivamento do processo.

15. Desta forma, em atendimento ao despacho ministerial, a atual Unidade de Auditoria especializada em Saúde (AudSaúde) diligenciou aos seguintes entes federativos, para que informassem se, nos contratos relacionados no quadro 1 ou em quaisquer outros que tenham sido celebrados com a ABSS, houve emprego de recursos federais no pagamento.

Quadro 1 – Contratos celebrados entre a ABSS e entes federados

Ente Federado	Instrumento jurídico	Valor do objeto (R\$)
Estado do Rio Grande do Sul	Contrato Global 459/2018	18.793.316,28
Município de Anta Gorda/RS	Contrato 31/2019	582.000,00
	Contrato 114/2018	404.249,76
	Contrato 50/2018	408.000,00
	Contrato 128/2017	190.884,00
Município de Carazinho/RS	Contrato 20/2019	1.500.000,00
	Contrato 116/2018	1.500.000,00
	Contrato 30/2018	2.808.000,00
Município de Guaíba/RS	Contrato de prestação de serviço 89/2018	870.000,00
Município de Uruguaiana/RS	Contrato 13/2019	1.293.705,00
	Contrato 45/2018	1.293.705,00
	Contrato 11/2018	1.293.705,00

Fonte: peça de denúncia (peça 1, p. 1)

16. Após a análise da documentação da 1ª diligência, em instrução à peça 89, foi proposta nova diligência para a complementação das informações encaminhadas. A direção da AudSaúde acolheu a nova medida saneadora. O quadro abaixo mostra as duas diligências realizadas.

Quadro 2 - Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais

Natureza	Comunicação	Data de Expedição	Peça	Destinatário	Origem do Endereço	Data da Ciência ou motivo da devolução	Peça da Ciência	Peça da Resposta
Diligência	Ofício 57491/2021-Secomp-4	13/10/2021	12	Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul	Internet	18/10/2021	18	50
Diligência	Ofício 57497/2021-Secomp-4	13/10/2021	13	Prefeitura Municipal de Anta Gorda - RS	Internet	28/10/2021	48	47
Diligência	Ofício 57498/2021-	13/10/2021	16	Prefeitura Municipal de Carazinho - RS	Receita Federal	19/10/2021	44	20 - 43



Natureza	Comunicação	Data de Expedição	Peça	Destinatário	Origem do Endereço	Data da Ciência ou motivo da devolução	Peça da Ciência	Peça da Resposta
	Secomp-4							
Diligência	Ofício 57499/2021-Secomp-4	13/10/2021	14	Prefeitura Municipal de Guaíba – RS	Receita Federal	19/10/2021	19	87
Diligência	Ofício 57500/2021-Secomp-4	13/10/2021	15	Prefeitura Municipal de Uruguaiana - RS	Internet	20/10/2021	17	51
Diligência	Ofício 15354/2022-Secomp-4	18/4/2022	91	Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul	Internet	26/4/2022	108	95 - 105
Diligência	Ofício 15357/2022-Secomp-4	22/4/2022	94	Prefeitura Municipal de Anta Gorda - RS	Receita Federal	28/4/2022	109	Não houve
Diligência	Ofício 15358/2022-Secomp-4	22/4/2022	93	Prefeitura Municipal de Carazinho – RS	Receita Federal	26/4/2022	106	110-118
Diligência	Ofício 15359/2022-Secomp-4	18/4/2022	92	Prefeitura Municipal de Uruguaiana - RS	Internet	Nº inexistente	Não houve	Não houve
Diligência	Ofício 25272/2022-Secomp-4	6/6/2022	120	Prefeitura Municipal de Uruguaiana - RS	Cad. Cia energia, telefonia etc.	13/6/2022	122	123
Diligência	Ofício 37035/2022-Secomp-4	5/8/2022	124	Prefeitura Municipal de Uruguaiana - RS	Internet	10/8/2022	125	Não houve

Fonte: Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peças 88 e 126)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

17. Registra-se que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possui legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, consoante disposto no art. 234 do Regimento Interno do TCU.
18. No entanto, a denúncia não preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014, haja vista não estar acompanhada de indícios de irregularidades, consoante se demonstrará por meio do exame das diligências efetuadas. Ademais, a matéria não é de competência do Tribunal e a referida associação beneficente, considerando os vínculos contratuais firmados com os entes estatais, não está sujeito a jurisdição desta Corte de Contas, conforme demonstrado em instrução preambular (peça 6).
19. Por conseguinte, propõe-se não conhecer da presente denúncia, em razão de não estar acompanhada de indícios de irregularidades, assim como não tratar de matéria que está inserida na competência do Tribunal e, por conseguinte, determinar o arquivamento deste processo.

EXAME TÉCNICO

20. Examina-se, a seguir, as documentações encaminhadas pelos entes federados com a finalidade de atender as diligências determinadas pelo Ministro-Relator e, posteriormente, realizar-se-á o exame de admissibilidade da presente denúncia.
21. Ao compulsar a documentação encaminhada pelos entes federados, constata-se que os contratos celebrados entre os entes e a ABSS foram os seguintes. Sublinha-se que os valores descritos abaixo diferem dos informados pelo denunciante (item 15), em razão de aditivos contratuais, descontos por não cumprimento, anulações. Em suma, foram os valores efetivamente liquidados e pagos, conforme consta na documentação encaminhada. Ademais, estão discriminados os recursos de origem federal correspondente aos respectivos contratos.

Quadro 3 – Contratos celebrados entre a ABSS e entes federados

Ente Federado	Instrumento jurídico	Valores pagos (R\$)	Recurso Fed. (R\$)	% do contrato
Rio Grande do Sul	Contrato Global 459/2018	38.137.518,31	14.642.782,10	27,74%
Anta Gorda/RS	Contrato 31/2019	716.719,92	238.605,00	24,98%
	Contrato 114/2018	405.499,84	144.521,83	15,09%
	Contrato 50/2018	408.000,00		
	Contrato 128/2017	272.000,00	10.348,29	3,67%
Carazinho/RS	Contrato 20/2019	1.500.000,00	300.000,00	20%
	Contrato 116/2018	1.500.000,00	200.000,00	13,33%
	Contrato 30/2018	2.808.000,00	Não houve	0,00 %
Guaíba/RS	Contrato 89/2018	3.724.129,46	Não houve	0,00 %
Uruguaiana/RS	Contrato 13/2019	2.587.410,00	1.002.031,02	38,73 %
	Contrato 45/2018	2.587.410,00	997.182,85	38,54 %
	Contrato 11/2018	2.587.410,00	442.369,06	17,1 %

Fonte: Autoria própria

I) Contrato 89/2018, celebrado entre a ABSS e o município de Guaíba/RS.

22. Esta Unidade Técnica, em instrução à peça 89, constatou que o Contrato Emergencial 89/2018 foi executado apenas com recursos municipal, da fonte Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), de código 0040, no total de R\$ 3.724.129,46, para um período de 180 dias, a partir de abril/2018, consoante documentação pela Unidade Central de Controle Interno (UCCI) do município de Guaíba/RS (peça 87).
23. Portanto, verifica-se que os recursos aplicados foram apenas de origem municipal, fonte ASPS (0040) e, por consequência, afasta a atuação fiscalizatória do TCU, competindo ao TCE/RS a fiscalização e o julgamento das contas dos administradores atinentes à aplicação dos aludidos recursos, consoante o art. 71, inc. II, da CRFB/1988, em consonância com o princípio da simetria federativa.

II) Município de Anta Gorda/RS - Contratos 128/2017, 50/2018, 114/2018 e 31/2019.

24. Os contratos celebrados entre o município de Anta Gorda/RS e a ABSS foram os seguintes: a) Contrato 128/2017 (R\$ 190.884,00); b) Contrato 50/2018 (R\$ 408.000,00); c) Contrato 114/2018 (R\$ 404.249,76); e d) Contrato 31/2019 (R\$ 582.000,00), consoante relação de empenhos, encaminhado pela Prefeitura Municipal de Anta Gorda/RS (peça 47). O quadro a seguir apresenta a relação de pagamentos desses contratos, agrupada por ano.

Quadro 4 - Relação de pagamentos à Associação Beneficente Silvio Scopel (ABSS)

Ano	Fonte de Recurso	Empenhado (R\$)	Anulado (R\$)	Pago (\$)
2017	0040 - ASPS - Próprio	272.000,00	-	272.000,00
2017	4590 – Lim. MAC	31.814,00	21.465,71	10.348,29
2018	0040 - ASPS - Próprio	813.499,84	-	813.499,84
2018	4590 – Lim. MAC	167.970,07	23.448,24	144.521,83
2019	0040 - ASPS - Próprio	716.719,92	-	716.719,92
2019	4501 - Custeio - Atenção MAC	238.605,00	-	238.605,00

	Total			2.195.694,88

Fonte: Relação de empenhos do município de Anta Gorda/RS (peça 47, p. 3-5)

Análise

25. Em instrução anterior (peça 89), ao examinar a relação de empenhos e pagamentos do município de Anta Gorda/RS destinados à ABSS, verificou-se que a predominância dos recursos destinados à referida associação é de origem municipal, da fonte Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), de código **0040**, no importe de R\$ 1.802.219,76 (82,08% do total), conforme quadro acima. Verificou-se, também, que os pagamentos superaram os valores estabelecidos nos contratos.
26. Ao esmiuçar os pagamentos por ano, constata-se a baixa materialidade de recursos federais, principalmente em 2017, com apenas R\$ 10.348,29 (3,67%) do limite do teto da Média e Alta Complexidade (MAC). Em 2018 e 2019, houve aumento na participação dos recursos federais, nos montantes de R\$ 144.521,83 (15,09%) do limite do teto MAC e R\$ 238.605,00 (24,98%) do Custeio - Atenção MAC, respectivamente. Entretanto, tais valores não foram tão significativos em comparação aos aportes municipais.
27. Portanto, extrai-se duas informações relevantes das análises dos contratos celebrados entre a ABSS e o município de Anta Gorda/RS, a baixa materialidade dos recursos federais (15,09%) em relação à aplicação de recursos do tesouro local e a ausência de indícios de irregularidades dos aludidos contratos, pois, em que pese a gestor municipal não tenha encaminhado a prestação de contas ao Tribunal, o prefeito informou apenas que o município cumpriu as obrigações assumidas com a entidade (peça 47, p. 1).

III) Município de Carazinho/RS - Contratos 30/2018, 116/2018 e 20/2019.

28. Os contratos celebrados entre o município de Carazinho/RS e a ABSS para a gestão dos serviços de saúde da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) 24h foram os seguintes: i) Contrato 30/2018 (R\$ 2.808.000,00); ii) Contrato 116/2018 (R\$ 1.500.000,00); iii) Termo Aditivo 205/2018 - Contrato 116/2018 (R\$ 1.500.000,00); iv) Contrato 20/2019 (R\$ 1.500.000,00); e v) Termo Aditivo 68/2019 - Contrato 20/2019 (R\$ 491.611,73), consoante relação de pagamentos encaminhado pela Secretaria Municipal de Saúde de Carazinho/RS (peça 20).

Quadro 5 - Relação de pagamentos à ABSS pelo município de Carazinho/RS

Contrato	Fonte de Recurso	Valor (R\$)	Total Contrato (R\$)
30/2018	0040 – ASPS - Próprio	2.208.000,00	2.808.000,00
	4001 – Out. Rec. Mun. Saúde	600.000,00	
116/2018	0040 – ASPS - Próprio	1.300.000,00	1.500.000,00
	4622 – FNS Federal	200.000,00 (13%)	
116/2018 – Termo Aditivo 205/2018	0040 – ASPS - Próprio	1.100.000,00	1.500.000,00
	4501 – FNS Federal	300.000,00 (20%)	
	4170 – FES - Estadual	100.000,00	
20/2019	0040 – ASPS - Próprio	900.000,00	1.500.000,00
	4501 – FNS Federal	300.000,00 (20%)	
	4170 – FES - Estadual	300.000,00	
20/2019 – Termo Aditivo 68/2019	0040 – ASPS - Próprio	300.000,00	491.611,73
	4501 – FNS Federal	91.611,73 (19%)	
	4170 – FES - Estadual	100.000,00	
Total repassado à ABSS de recursos públicos municipais			6.408.000,00
Total repassado à ABSS de recursos públicos estaduais			500.000,00
Total repassado à ABSS de recursos públicos federais (12%)			891.611,73
Total de recursos repassado à ABSS das três esferas			7.799.611,73

Fonte: Diretoria de Contratos da Secretaria da Saúde do município de Carazinho/RS (peça 20).



29. Em instrução anterior (peça 89), constatou-se que os supraditos contratos e os seus respectivos termos aditivos foram precedidos de dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, IV da Lei 8.666/93, o que violou a antiga Lei de Licitação, visto que a contratação desses serviços deveria ocorrer por prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, ou seja, não seria permitida prorrogações dos aludidos contratos.
30. Por conseguinte, foi realizado nova diligência ao município de Carazinho/RS para que encaminhasse toda a documentação atinente aos Contratos 116/2018 e 20/2019 e aditivos (205/2018 e 68/2019), celebrados com a ABSS, notadamente as prestações de contas e as respectivas análises do município contratante quanto à regular aplicação dos recursos, o cumprimento de metas, o recolhimento dos tributos previdenciários e trabalhistas, entre outros. O ente municipal encaminhou a referida documentação (peças 110-118).

Análise

31. Ao examinar as fontes dos recursos aplicados, observou-se que, no Contrato 30/2018 (R\$2.808.000,00), foram aplicados apenas recursos municipais, conforme quadro acima. Ressalta-se que, esses recursos estão insertos no percentual mínimo de 15% de impostos municipais e transferências constitucionais que os municípios devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde, consoante determinação do art. 7º, da LC 141/2012 e, por consequência, compete ao TCE/RS a fiscalização da aplicação dos aludidos recursos, consoante par. único do art. 25, da LC 141/2012.
32. Quanto ao Contratos 116/2018 e 20/2019 e respectivos aditivos (205/2018 e 68/2019), nos quais houve aplicação de recursos de origem do Fundo Nacional de saúde (FNS), ao cotejar os procedimentos administrativos e os documentos que os compõem (peças 110-118), verificou-se que não consta a análise do município em relação ao cumprimento das metas estipuladas no contrato. No entanto, observou-se o recolhimento de encargos previdenciários, do FGTS, cópias das folhas mensal de salários a apresentação (peça 114, p. 1-202).
33. Destacam-se os atestados de capacidade técnica em favor da ABSS, emitidos pelos municípios de Guaíba/RS, Uruguaiana/RS, Carazinho/RS, Anta Gorda/RS, Gramado/RS, e Estado do Rio Grande do Sul, nos quais asseveram que a referida associação estava executando satisfatoriamente os serviços contratados (peça 112, p. 87-91 e peça 115, p. 71-76). Tais fatos demonstram, em tese, que a associação executou os serviços de gestão das unidades de saúde em consonância com o que fora pactuado. Outro detalhe observado, é que a ABSS apresentou certidões negativas de diversos órgãos de arrecadação federal, estadual e municipal, bem como da Justiça, em especial, a Justiça do Trabalho, o que demonstra a regularidade da instituição no início da prestação dos serviços, principalmente nos exercícios de 2017 e 2018.
34. Ademais, verificou-se que na atuação da ABSS na gestão da UPA 24h, no município de Carazinho/RS, houve um aporte de R\$ 891.611,73 de recursos federais, durante os exercícios de 2018 e 2019, porém tal valor representou apenas 12% do total aplicado (Quadro 5). Em que pese o município não tenha enviado relatório de monitoramento das metas contratuais, constatou-se a existência de atestado de capacidade técnica emitidos pelos diversos entes federados, nos quais certificam que a ABSS executou os serviços contratados satisfatoriamente. Logo, observa-se a ausência de indícios de irregularidades dos contratos executados no município de Carazinho/RS.

IV) Município de Uruguaiana/RS - Contratos 11/2018, 45/2018 e 13/2019.

35. Os contratos celebrados entre o município de Uruguaiana/RS e a ABSS foram para gerenciar a UPA 24h Zilda Arns. A Secretaria Municipal de Fazenda de Uruguaiana/RS apresentou os valores e as origens dos recursos aplicados, prazo e assinatura dos contratos celebrados com a ABSS (peça 51), conforme a seguir:

Quadro 6 - Relação de pagamentos à ABSS pelo município de Uruguaiana/RS

	Contrato 11/2018	Contrato 45/2018	Contrato 13/2019
Data da assinatura	26/02/2018	06/09/2018	07/03/2019
Prazo global	90 dias	180 dias	90 dias
Aditivos – prazos	1º - 60 dias (24/05/2018) 2º - 30 dias (06/07/2018)		1º - 60 dias (03/06/2019)
Vlr. Contrato global	R\$ 1.293.705,00	R\$ 2.587.410,00	R\$ 2.587.410,00
Vlr. Repasse mensal	R\$ 431.235,00	R\$ 431.235,00	R\$ 431.235,00
Vlr. Aditivado	R\$ 1.293.705,00		
Total geral	R\$ 2.587.410,00		
Recurso Federal	4620 – R\$ 442.369,06	4620 – R\$ 525.028,61 4501 – R\$ 472.154,24	4620 – R\$ 1.002.031,02
% Recurso Federal	17,1%	38,54%	38,73%

Fonte: informação do secretário Municipal de Fazenda de Uruguaiana/RS (peça 51)

Análise

36. Ao analisar os referidos contratos, observou-se que eles tiveram o valor em dobro, no montante de R\$ 2.587.410,00 cada, em razão de aditivos e alteração de prazo, conforme quadro acima. Sublinha-se que os recursos federais transferidos ao FMS de Uruguaiana/RS, via fundo a fundo, foram sob os códigos 4620 – Samu/UPA/Federal e 4501 – Custeio/Federal.
37. Verificaram-se notas de empenho, ordens bancárias de pagamentos, comprovante de recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), recolhimento de encargos previdenciários, do FGTS, cópia das notas fiscais referente aos custos mensais e, principalmente, os relatórios de gestão da UPA 24h Zilda Arns (peças 51-86).
38. Depreende-se da documentação acima, notadamente do recolhimento dos tributos (ISSQN, FGTS, INSS), que os contratos da ABSS com entes federados foram regidos sob a égide da Lei 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações) e não por Contrato de Gestão (Lei 9.637/1998), visto que a associação recebeu a contraprestação pelos serviços prestados e, por consequência, correu o fator gerador do ISSQN, como já fora pontuado na primeira instrução (peça 6).
39. Nessa linha, constata-se a ausência de indícios de irregularidades na execução dos Contratos 11/2018, 45/2018 e 13/2019, uma vez que a ABSS apresentou os relatórios de gestão, as notas fiscais dos custos variáveis, as certidões negativas, e município de Uruguaiana/RS, que tinha o dever de fiscalizar os aludidos contratos, não verificou ou apresentou possíveis irregularidades praticadas pela associação.

V) Estado do Rio Grande do Sul (RS) - Contrato Global 459/2018.

40. A Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (SSE) encaminhou o relatório acerca dos recursos utilizados no pagamento do Contrato Global 459/2018, firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul (ERGS), por intermédio da SSE, e a Associação Beneficente Sílvio Scopel – Hospital Bom Jesus, no município de Taquara/RS. Outrossim, encaminhou os esclarecimentos prestados pelo Fundo Estadual de Saúde (FES) e pelo Departamento de Gestão da Atenção Especializada (DGAE). Segue as fontes de recursos do Contrato Global 459/2018 (peça 50, p. 3):

	Contrato Global 459/2018	% Contrato
Fundo Estadual de Saúde (FES)	R\$ 23.494.736,21	61,6%
Fundo Nacional de Saúde (FNS)	R\$ 14.642.782,10	38,4%
Total	R\$ 38.137.518,31	



Fonte: Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (peça 50)

41. Quanto ao cumprimento das metas e obrigações do aludido contrato, o DGAE informou que antes da formalização do contrato entre o ERGS e a ABSS (mantenedora), o Hospital Bom Jesus no município de Taquara/RS era administrado pela mantenedora Instituto Saúde e Educação Vida (ISEV), e que fora afastada em razão das Ações Cíveis Públicas 5015068-7320174047108 e 5018281-5820154047108, por apresentar problemas na execução do seu contrato nos últimos anos.
42. Aduziu que a mantenedora ABSS foi nomeada, por ordem judicial, para assumir a gestão do hospital em 20/12/2017, e que perdurou até 9/3/2020. A referida decisão judicial estipulou que os repasses dos valores atinentes ao Contrato Global 83/2016 firmado entre o estado do RS e a ISEV, bem como o Termo Aditivo 28/2017, fossem depositados integralmente ao novo gestor até a formalização de novo contrato.
43. Sublinhou que, no período de 20/12/2017 até a formalização do Contrato 459/2018, em 3/1/2019, o hospital de Taquara/RS era remunerado pelos serviços prestados nos moldes do Contrato 83/2016, e avaliado de acordo com as metas estipuladas neste contrato. No entanto, a partir de janeiro de 2019 até 9/3/2020, passou a ser avaliado conforme Contrato 459/2018.
44. Ressaltou que, nesse ínterim, em razão das notícias de irregularidades na gestão, foi deferida prorrogação derradeira da gestão provisória, por apenas trinta dias, fixando-se como prazo final o dia de 31/3/2020. Contudo, a ABSS negou-se a continuar como interventora, mantendo sua gestão até o dia 9/3/2020. Assim, o hospital teve suas portas fechadas em 10/3/2020, tendo em vista que as duas tentativas de licitações por parte do Município de Taquara restaram frustradas.
45. Informou que, nos autos da Ação Civil Pública 5015068-73.2017.4.04.7108, de autoria do MPF e MPE, o município de Taquara/RS apresentou a Associação Hospitalar Vila Nova como gestora para o Hospital Bom Jesus. Em 16/4/2020, houve a reabertura do HBJ sob administração da Associação Hospitalar Vila Nova, com a publicação do Contrato 36/2020 com o Estado em 20/4/2020, o qual tramitou no expediente PROA 20/2000-00321550.
46. Relatou que o acompanhamento e a avaliação do cumprimento das metas dos aludidos contratos (83/2016 e 459/2018) fora realizado pela Comissão de Acompanhamento dos Contratos (CAC). Nessa linha, aduz que a referida comissão aplicou descontos aos pagamentos realizados à ABSS, referente ao período de 20/12/2017 até 9/3/2020 (peça 50, p. 20-25).
47. Em razão da ausência dos relatórios da CAC, foi proposta diligência à Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul - SSE-RS (peça 89). Ato contínuo, a SSE/RS foi notificada e encaminhou a documentação solicitada, conforme demonstrado no quadro 2 acima (item 16).

Análise

48. Ao examinar os esclarecimentos prestados pelo DGAE (peça 50, p. 20-25), verifica-se que o Hospital Bom Jesus de Taquara/RS já apresentava sérios problemas de gestão, ainda na administração do ISEV (mantenedora antecessora), visto que o referido Instituto havia sido afastado por determinação do Juízo da 1ª Vara Federal de Novo Hamburgo/RS, em razão das Ações Cíveis Públicas 5015068-7320174047108 e 5018281-5820154047108 impetradas pelo Ministério Público Federal (MPF).
49. A ABSS, passados alguns anos, que assumiu a administração do aludido hospital, em substituição ao ISEV, também começou a apresentar diversos problemas na gestão, principalmente, decorrente de ações judiciais trabalhistas (232 processos) e o descumprimento das metas contratadas.
50. O DGAE informou que a Comissão de Acompanhamento dos Contratos (CAC) aplicou descontos aos pagamentos à ABSS, em razão do não atingimento das metas físicas, constantes nos



Contratos Globais 83/2016 e 459/2018. O DGAE apurou o desconto no período de fevereiro de 2018 a julho de 2018, no valor de R\$ 1.100.612,86. Porém, decisão judicial só permitiu o desconto de R\$ 407.215,35 (R\$ 1.100.612,86 - R\$ 693.397,51), pois considerou indevidos os descontos, visto que tais valores seriam referentes ao período que o hospital era administrado pelo ISEV (peça 50, p. 23).

51. Nessa linha, a CAC aplicou um total de descontos no valor de R\$ 1.116.137,91, referente ao período de 12/2018 a 2/2020, em razão do não atingimento das metas físicas. Já para os meses de março e abril/2020, também apurou o desconto de R\$ 132.922,44, porém, a Lei 13.992/2020 suspendeu a obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde de qualquer natureza no âmbito do SUS (peça 50, p. 24-25).
52. Logo, observa-se que no Contrato Global 459/2018 houve atuação e fiscalização da CAC, uma vez que a Comissão em seus relatórios trimestrais apontou o atingimento ou não das metas quantitativas e qualitativas pactuadas. Para ilustrar a atuação da CAC, constata-se os descontos citados acima, em razão de descumprimento das metas e de divergências entre o quantitativo realizado e os registros realizados em sistemas do Ministério da Saúde (peças 96-105).

Conclusões das diligências aos entes federados

53. As diligências realizadas ao curso desta denúncia tiveram a finalidade de apurar a existência de recursos federais e, principalmente, como esses recursos foram utilizados de forma a excluir a hipótese de utilização indevida de verbas federais, conforme despacho do Ministro-Relator (peça 9).
54. Ao compulsar toda a documentação foi possível realizar as seguintes constatações:
- a) os contratos celebrados com os municípios de Anta Gorda/RS e Carazinho/RS tiveram aportes de recursos federais inferiores a 20% do total dos contratos, em que pese o somatório dos contratos de Carazinho chegasse ao montante de R\$ 891.611,73. Nos contratos com o município de Uruguaiana/RS e com o estado do Rio Grande do Sul, os recursos federais foram mais representativos, porém inferiores aos recursos aplicados por esses entes;
 - b) os contratos foram regidos sob a égide da Lei 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações) e não por Contrato de Gestão (Lei 9.637/1998), visto que a associação recebeu a contraprestação pelos serviços prestados e, por consequência, correu o fator gerador do ISSQN;
 - c) houve fiscalização do cumprimento do contrato, especialmente do Contrato Global 459/2018, celebrado com o Estado do Rio Grande do Sul, porquanto consta os descontos efetuados, em razão do descumprimento das metas contratuais e dos relatórios produzidos pela CAC;
 - d) ausência de indícios de irregularidades, pois os entes municipais, responsáveis pela fiscalização dos seus respectivos contratos, não apontaram qualquer irregularidade cometida pela ABSS. No caso do Estado do Rio Grande do Sul, observou-se o descumprimento de metas contratuais com o respectivo desconto no pagamento, o que demonstra que houve fiscalização e não foi apontado a existência de desvio de recursos.

CONCLUSÃO

55. A unidade técnica da AudSaúde, em instrução preliminar (peça 6), considerou que os vínculos firmados entre a Associação Beneficente Silvio Scopel (ABSS) e os entes federativos do Rio Grande do Sul (RS) não estaria sujeito a jurisdição desta Corte de Contas, pois caberia ao TCE/RS a fiscalização do cumprimento da LAI nos órgãos estaduais e entes municipais, ou entidades paraestatais que celebram contratos com estes. Por conseguinte, foi proposto o não conhecimento da presente denúncia e o seu arquivamento.



56. Porém o Ministro-Relator, em despacho à peça 9, determinou que a adoção da proposta fosse precedida de diligência para se obter informações acerca da origem dos recursos utilizados para pagamentos nos contratos da presente denúncia, de forma a excluir a hipótese de utilização indevida de verbas federais antes do arquivamento do processo. Ato contínuo, em atendimento ao despacho ministerial, esta unidade técnica realizou várias diligências aos entes federativos do RS.
57. O exame da documentação diligenciada permitiu constatar, principalmente, a ausência de indícios de irregularidades, pois os entes municipais, responsáveis pela fiscalização dos seus respectivos contratos, não apontaram qualquer irregularidade cometida pela ABSS. Também se constatou a fiscalização do cumprimento contrato, especialmente do Contrato Global 459/2018, celebrado com o Estado do Rio Grande do Sul, porquanto constam os descontos efetuados, em razão do descumprimento das metas contratuais e dos relatórios produzidos pela CAC.
58. Por conseguinte, propõe-se não conhecer da presente denúncia, em razão de não estar acompanhada de indícios de irregularidades, assim como não tratar de matéria que está inserida na competência do Tribunal e, por conseguinte, determinar o arquivamento deste processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- a) não conhecer a presente documentação como denúncia por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;
 - b) determinar o arquivamento deste 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;
 - c) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao denunciante, nos termos do parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU, 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.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Denúncia a respeito da ausência de transparência no site da Associação Beneficente Silvio Scopel (ABSS), contratada por prestação de serviços de gestão e execução de política de saúde para o Estado do Rio Grande do Sul (RS) e para diversos entes municipais do Rio Grande do Sul.

2. O denunciante informa que a ABSS, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, fora contratada, desde 2017, por uma série de municípios para a gestão de saúde pública, como hospitais e unidades de pronto atendimento, e elaborara tabela com diversos instrumentos jurídicos celebrados com os entes públicos totalizando cerca de R\$ 27 milhões, tendo pontuado a possibilidade da existência de outros instrumentos a que não conseguira acesso.
3. Alegou que, ao consultar o site da ABSS em 31/7/2019 (<https://www.silvioscopel.org/>), constataria a ausência de informações exigidas por lei, em descumprimento dos deveres de transparência e publicidade impostos às entidades que recebem recursos públicos.
4. Por fim, requereu que fosse reconhecido o descumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) por parte da ABSS, em razão da indisponibilidade das informações exigidas pela legislação vigente e, por consequência, fossem também aplicadas as penalidades cabíveis previstas no art. 33 da Lei 12.527/2011 (LAI).

5. Durante o exame de admissibilidade realizado na instrução inicial (peça 6), foi registrado que a matéria não seria de competência deste Tribunal, uma vez que os contratos firmados com a ABSS seriam contratos administrativos simples, regidos pela Lei 8.666/1993, e não contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres, que, por sua vez, são regidos por legislação específica (Lei 9.637/1998, Lei 9.790/1999 e, recentemente a Lei 13.019/2014), além do fato de que a Associação estaria prestando serviço em nome dos respectivos entes federativos com a qual celebrou os contratos, cabendo, portanto, a fiscalização do cumprimento da LAI ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), e não a esta Corte.
6. Por essas razões, a então Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) propôs o não conhecimento e o arquivamento da presente denúncia.
7. Por meio do despacho à peça 9, determinei que a adoção da proposta fosse precedida de diligência para se obter informações acerca da origem dos recursos utilizados para pagamentos nos contratos da presente denúncia, de forma a excluir a hipótese de utilização indevida de verbas federais antes do arquivamento do processo.
8. Após a realização de duas diligências, a Unidade de Auditoria especializada em Saúde (AudSaúde) realizou as seguintes constatações (peça 130):
 - a) presença de recursos federais na quase totalidade dos contratos, porém considerados com baixa materialidade na maioria dos casos;
 - b) os contratos foram regidos sob a égide da Lei 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações) e não por Contrato de Gestão (Lei 9.637/1998);
 - c) houve fiscalização do cumprimento contrato, especialmente do Contrato Global 459/2018, celebrado com o Estado do Rio Grande do Sul; e
 - d) ausência de indícios de irregularidades nos contratos analisados, pois os entes municipais, responsáveis pela fiscalização dos seus respectivos contratos, não apontaram qualquer irregularidade cometida pela ABSS.
9. Por conseguinte, a unidade técnica propõe não conhecer da presente denúncia, em razão de não estar acompanhada de indícios de irregularidades, assim como não tratar de matéria que está inserida na competência do Tribunal e, desse modo, determinar o arquivamento deste processo (peças 130-131).
10. Feito esse breve resumo, passo a decidir.
11. Inicialmente cabe avaliar a competência do TCU para fiscalizar o descumprimento da LAI no presente caso.
12. O ponto central para a atuação do Tribunal no caso em apreço é a origem dos recursos. Ainda que o instrumento tenha sido formalizado por estado ou município, tendo em vista que esses contratos envolvem recursos públicos federais, a competência do TCU é plenamente configurada.
13. Esse foi, inclusive, o entendimento desta Corte de Contas no âmbito do TC 003.359/2017-4 em que o Tribunal se deparou com situação similar ao presente caso. Naquela oportunidade o TCU analisou expediente da Procuradoria da República no Município de Novo Hamburgo/RS no qual se informava possíveis irregularidades ocorridas na terceirização dos serviços de saúde no Município de Taquara-RS por meio de convênio entre o aludido município e o Instituto de Saúde e Educação Vida (ISEV), bem como por meio do contrato celebrado entre o Estado do Rio Grande do Sul e o ISEV.

14. Importa mencionar que o Contrato Global 083/2016 entre o governo do RS e o ISEV tratado naqueles autos possui o mesmo objeto do Contrato Global 459/2018, celebrado pelo governo do RS e a ABSS, um dos contratos sob análise nestes autos, qual seja, a execução de serviços técnico-profissionais no Hospital Bom Jesus, no Município de Taquara/RS. Ou seja, a entidade denunciada neste processo, a ABSS, assumiu a administração do aludido hospital, em substituição ao ISEV (mantedora antecessora), em exame no referido processo.
15. Assim, no TC 003.359/2017-4, após a análise das diligências para avaliar a existência ou não de recursos federais nos instrumentos firmados com o ISEV, o Tribunal, mediante o Acórdão 10.890/2021-TCU-Segunda Câmara, concluiu pela competência do TCU em razão de que no contrato celebrado entre o instituto e o governo estadual foram geridos recursos federais.
16. No caso em tela, a AudSaúde apurou que dos doze contratos celebrados entre os entes federativos e a ABSS, apenas em dois contratos não houve a utilização de recursos federais:

Quadro 1 – Contratos celebrados entre a ABSS e entes federados

Ente Federado	Instrumento jurídico	Valores pagos (R\$)	Recurso Fed. (R\$)	% do contrato
Rio Grande do Sul	Contrato Global 459/2018	38.137.518,31	14.642.782,10	38,40%
Anta Gorda/RS	Contrato 31/2019	716.719,92	238.605,00	33,30%
	Contrato 114/2018	405.499,84	144.521,83	17,77%
	Contrato 50/2018	408.000,00		
	Contrato 128/2017	272.000,00	10.348,29	3,80%
Carazinho/RS	Contrato 20/2019	1.500.000,00	300.000,00	20,00%
	Contrato 116/2018	1.500.000,00	200.000,00	13,33%
	Contrato 30/2018	2.808.000,00	Não houve	0,00 %
Guaíba/RS	Contrato 89/2018	3.724.129,46	Não houve	0,00 %
Uruguaiana/RS	Contrato 13/2019	2.587.410,00	1.002.031,02	38,73%
	Contrato 45/2018	2.587.410,00	997.182,85	38,54%
	Contrato 11/2018	2.587.410,00	442.369,06	17,10%

Fonte: instrução da AudSaúde à peça 130

Obs.: Os percentuais de recursos federais utilizados em relação aos valores totais pagos foram corrigidos em relação aos percentuais inicialmente calculados pela AudSaúde

17. Convém informar que os valores acima referem-se aos efetivamente liquidados e pagos à ABSS, conforme consta na documentação encaminhada pelos entes subnacionais em sede diligência.
18. Em suma, na execução dos contratos relacionados acima foram utilizados cerca de R\$ 18 milhões em recursos federais, representando 31,40% do valor total dos contratos.
19. Portanto, ante ao efetivo volume de repasse de recursos federais para os entes subnacionais promoverem os pagamentos pelos serviços prestados pela ABSS, cabe reconhecer a competência do TCU para atuar nos contratos sob análise nesta denúncia, com exceção do Contratos 30/2018 do Município de Carazinho/RS e do Contrato 89/2018 do Município de Guaíba/RS, tendo em vista que nesses instrumentos não houve a utilização de recursos federais.
20. Por sua vez, em relação ao alcance do art. 2º da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011) a unidade técnica concluiu que “se a ABSS houvesse firmado

com os respectivos entes federativos Contrato de Gestão ou Termo de Colaboração, com fulcro na Leis 9.637/1998 e 13.019/2014, poder-se-ia exigir da associação a divulgação das informações públicas referentes ao recebimento e utilização de recursos públicos, pois estaria atuando como Organização Social (OS) ou Organização da Sociedade Civil (OSC), nos termos da legislação acima [art. 2º da Lei de Acesso à Informação].”

21. O art. 2º da Lei de Acesso à Informação estipula que:

“Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no *caput* refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas”.

22. Relativamente a esse ponto, concordo com a análise da unidade técnica. Em que pese a ABSS seja pessoa jurídica sem fins lucrativos, os contratos trazidos aos autos são contratos administrativos simples, regidos pela Lei 8.666/1993, e não contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que, por sua vez, são regidos por legislação específica (Lei 9.637/1998, Lei 9.790/1999 e, recentemente a Lei 13.019/2014).

23. Os contratos administrativos em questão apresentam como características essenciais a presença de interesses contrapostos entre a Administração Pública e o particular, a existência de obrigações bilaterais (prestação e contraprestação) e a definição de posições jurídicas antagônicas. De um lado, a Administração objetiva a obtenção do resultado de interesse público; de outro, a entidade contratada visa, em regra, à remuneração pelo serviço prestado, embora *in casu*, a dita associação (ABSS), em tese, não tenha fins lucrativos.

24. Com relação a esse ponto, convém assinalar que no âmbito do já mencionado TC 003.359/2017-4, que ao examinar a matéria, esta Casa considerou legal a utilização de contrato administrativo para a execução dos serviços de saúde, no caso o Contrato Global 083/2016 entre o governo do RS e o ISEV dos serviços de saúde (antecessor do Contrato Global 459/2018, sob análise na presente denúncia), uma vez que o art. 24, caput e Parágrafo único do art. 24 da Lei 8.080/1990 permite a celebração de tal instrumento com entidades privadas (Acórdão 10.890/2021-TCU-Segunda Câmara).

25. Assim, se a ABSS houvesse firmado com os respectivos entes federativos Contrato de Gestão ou Termo de Colaboração, com fulcro na Leis 9.637/1998 e 13.019/2014, ou outro instrumento congênere, poder-se-ia exigir da associação a divulgação das informações públicas referentes ao recebimento e utilização de recursos públicos, pois estaria atuando em colaboração com a Administração Pública, tal qual uma Organização Social (OS) ou Organização da Sociedade Civil (OSC), nos termos da legislação acima.

26. Nesse sentido, observo que o art. 63 do Decreto Federal 7.724/2012, que regulamenta a LAI, e que exige a transparência ativa de informações relacionadas aos recursos públicos recebidos pelas entidades privadas sem fins lucrativos (publicação de informações em sítio na internet e sede física), estipulou em seu parágrafo 3º que as informações (cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder

Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, entre outros) ficarão disponíveis até cento e oitenta dias após a entrega da prestação de contas final, reforçando o entendimento de que a transparência ativa (informações que são ofertadas sem solicitação prévia) para essas entidades é aplicável para as situações em que a entidade recebedora tem a obrigação de prestar contas dos recursos utilizados, condição não abarcada para os “contratos administrativos simples”.

27. Por outro lado, as disposições do art. 1º, §1º e do 8º, §1º, IV da LAI, bem como do art. 7º, §3º, V do Decreto nº 7.724/2012, impõem aos entes subnacionais a divulgação, em transparência ativa, das informações sobre procedimentos licitatórios, editais, resultados e todos os contratos celebrados.
28. Não obstante a exigência legal quanto à transparência ativa dos contratos firmados para os estados e municípios, não é possível constatar se esses entes descumpriram tais normativos, pois a presente denúncia menciona apenas a ausência de informações relativamente ao *site* da instituição privada, não havendo nos autos indicação de que os contratantes tenham desobedecido essas regras, impossibilitando nessa etapa processual verificar se as informações referentes aos contratos em apreço estavam disponíveis nos *sites* dos entes federativos à época (2017 a 2019).
29. De qualquer modo, as instruções normativas TCE-RS nº 06/2016 e nº 1.073/2017 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) estabeleceram como obrigatórias desde 2/5/2016 para todos os jurisdicionados da esfera municipal e, desde 2/1/2018, para a esfera estadual, a alimentação do Sistema LicitaCon do TCE-RS com as informações das licitações e contratos administrativos firmados. Nesse passo, minha assessoria verificou que as informações relacionadas aos contratos em apreço nestes autos podem ser encontradas no Portal LicitaCon Cidadão (<https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:28:::NO>), em obediência às disposições da LAI.
30. Desse modo, tendo em vista que para os contratos celebrados com recursos federais, sob análise nestes autos não haveria a obrigatoriedade de a associação disponibilizar as informações contratuais em seu site, considero a presente denúncia improcedente.
31. Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1935/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.387/2019-1.
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: Prefeituras Municipais do Estado do Rio Grande do Sul (497 Municípios).



5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia a respeito da ausência de transparência no site da Associação Beneficente Silvio Scopel (ABSS), contratada por prestação de serviços de gestão e execução de política de saúde para o estado do Rio Grande do Sul (RS) e para diversos entes municipais do Rio Grande do Sul,

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, 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 improcedente;

9.2. levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com fundamento no art. 55 da Lei 8.443/1992, à exceção das peças que contiverem informações pessoais que permitam a identificação do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

9.3. dar ciência da presente deliberação ao denunciante; e

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 33/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1935-33/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 000.373/2025-7.

Natureza: Denúncia.

Entidade: Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA).

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. CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DA BAHIA (CRO/BA). POSSÍVEL IRREGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE PROCURADOR JURÍDICO SEM CONCURSO. CONHECIMENTO. DILIGÊNCIA E OITIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Reproduzo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), com os ajustes de forma pertinentes¹¹:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia que aponta supostas irregularidades no Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA) relacionadas à nomeação de procurador jurídico sem aprovação em concurso público, em afronta ao art. 37, II da Constituição Federal de 1988.

HISTÓRICO

2. Na instrução da peça 6, após serem feitos os exames de admissibilidade, do pedido de medida cautelar, sumário e de mérito, esta Unidade Técnica submeteu ao Ministro-Relator a seguinte proposta:

‘a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, c/c art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) com fulcro no art. 250, V, do Regimento Interno do TCU (RITCU), promover a oitiva do Conselho Regional de Odontologia da Bahia para que esta entidade, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronuncie acerca da nomeação de Ney de Souza Cacim como procurador jurídico do CROBA, desde 1º/6/2020, sem devida aprovação em concurso público, em desacordo com o Art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, e com o entendimento do Acórdão 944/2014-Plenário, tendo em vista que o Procurador Jurídico atuaria em áreas inerentes às atividades finalísticas desta entidade;

d) com fulcro no art. 234, § 2º, c/c art. 187, parágrafo único, do RITCU, diligenciar ao CRO/BA para que envie ao Tribunal informações e respectiva documentação probatória sobre: (i) a descrição, com as atribuições, tarefas e responsabilidades do cargo de Procurador Jurídico, do seu ato de nomeação, bem como, da forma de ingresso (se por concurso público ou por livre nomeação) na entidade; (ii) a relação de todos os colaboradores que atuam na Procuradoria Jurídica, na Assessoria Jurídica e no setor Jurídico, com a descrição de seus cargos e funções comissionadas ou gratificadas, da forma de ingresso (se por concurso público ou por livre nomeação) de cada um na entidade, bem como cópia dos atos de nomeações;

e) alertar o CRO/BA para que as informações e dados enviados estejam circunstanciados, documentados, contemporaneamente contextualizados de forma direta e sintética e que espelhem a situação atual, bem como evitando o encaminhamento de processos, expedientes e documentos internos e externos sem que, para tais, seja feita, antes, uma descrição pormenorizada da relação que tenham eles com o que é solicitado na oitiva e na diligência, e que, em todo caso, sejam eles apensados às respostas.’

3. O Ministro-Relator, no Despacho da peça 9, em resumo, assim se pronunciou:

‘6. Conheço da denúncia, ante o preenchimento dos requisitos previstos nos artigos 234 e

¹¹ Peças 28-30.

235 do RI/TCU, e indefiro o pleito de medida cautelar, nos termos propostos pela unidade instrutiva nos itens 4 a 9 de sua instrução.

7. Reproduzo a relação de cargos existentes no CRO e sua natureza, se efetivo ou comissionado, conforme o seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), de 31/3/2022:

‘CARGO	NATUREZA
TÉCNICO ADMINISTRATIVO	EFETIVO
TÉCNICO-ADM DE REGISTRO	EFETIVO
TÉCNICO-ADM FINANCEIRO	EFETIVO
TÉCNICO-ADM DE LICITAÇÕES	EFETIVO
TÉCNICO DE INFORMÁTICA	EFETIVO
AGENTE DE FISCALIZAÇÃO	EFETIVO
ANALISTA ADMINISTRATIVO	EFETIVO
ANALISTA DE DEPARTAMENTO PESSOAL	EFETIVO
ANALISTA DE LICITAÇÕES	EFETIVO
ANALISTA JURÍDICO	EFETIVO
COORDENADOR ADMINISTRATIVO	ADMIN
COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO SALVADOR E REGIÃO METROPOLITANA	COMISSIONADO
COORDENADOR DE FISCALIZAÇÃO INTERIOR	COMISSIONADO
COORDENADOR DE ENSINO	COMISSIONADO
COORDENADOR DE TI	COMISSIONADO
COORDENADOR DE LICITAÇÕES	COMISSIONADO
COORDENADOR DE RH e DP	COMISSIONADO
COORDENADOR FINANCEIRO	COMISSIONADO
SUPERVISOR DE MANUTENÇÃO E ALMOXARIFADO	COMISSIONADO
ASSESSOR DE COMUNICAÇÃO	COMISSIONADO
ASSESSOR ADMINISTRATIVO	COMISSIONADO
ASSESSOR DA PRESIDENCIA	COMISSIONADO
GERENTE ADMINISTRATIVO	COMISSIONADO
SECRETARIA EXECUTIVA	EFETIVO
PROCURADOR JURÍDICO	COMISSIONADO
MOTORISTA	EXTINTO’

8. Esse documento indica que o cargo de procurador jurídico é comissionado, sendo essa forma de provimento definida no seu item VII da seguinte maneira:

‘Emprego Público em Comissão ou Cargo Comissionado: cargos ocupados através de nomeação de uma autoridade competente para exercer tarefas específicas de acordo com as competências técnicas e comportamentais que o cargo exige, portanto, possui natureza transitória de livre provimento e exoneração.’

9. Dentre outras, o PCCS prevê as seguintes atribuições para o cargo de procurador:

‘(...)

2. Representar o Conselho em Juízo ou fora dele, comparecendo a audiências, sessões de julgamento, diligências cartorárias e em secretarias das varas, bem assim a órgãos públicos em geral, em todas as esferas, acompanhando os processos em andamento em todas as instâncias, adequando os fatos à legislação aplicável;

3. Coordenar as atividades do contencioso do CRO-BA acompanhando publicações de atos processuais, cumprimento de prazos, bem como elaborando e revisando petições iniciais, contestações, recursos e quaisquer outras peças necessárias que objetivem atender as exigências do processo e proporcionando respaldo jurídico;

(...)

10. Esta Corte de Contas tem jurisprudência consolidada sobre a necessidade de

realização de concurso público pelos conselhos profissionais para preenchimento de seus cargos funcionais, dada a natureza autárquica dessas entidades.

11. Nesse sentido, destaco o Acórdão 5726/2017-1ª Câmara, de minha relatoria, em que registrei, na proposta de deliberação:

‘29. Esta Corte de Contas passou a exigir de todos os conselhos de fiscalização profissional o cumprimento das disposições do art. 37, II, da Constituição Federal e da Súmula 231 desta Corte, bem como a nulidade das admissões efetuadas com inobservância da realização de concurso público, estabelecendo, contudo, como marco a data de 18/5/2001, conforme se verifica dos acórdãos 814/2003, 1281/2003 e 1367/2003-Plenário e Acórdão 1219/2003-2ª Câmara.’

12. Também tem entendimento estável e uniforme no sentido de que, no âmbito dos conselhos de fiscalização profissional, a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas e operacionais. (Cito, por exemplo, os acórdãos 1401/2023 e 2051/2018, do Plenário)

13. Especificamente em relação à contratação de advogados ou procuradores pelos conselhos profissionais, este Tribunal tem entendimento pacífico de que as atividades de assessoria e consultoria jurídica, assim como a representação judicial, que sejam inerentes às atividades finalísticas dessas autarquias deverão ser providas por membros de carreira, admitidos por concurso público, vedando-se, assim, a nomeação de cargos comissionados ou a terceirização das atividades fins do Conselho. (A exemplo dos acórdãos 1797/2017, 600/2017, 1167/2015, 624/2009 e 712/2007, todos do Plenário).

14. Dessa forma, há indícios de que, de fato, o cargo de procurador do CRO tenha sido irregularmente preenchido, com inobservância da realização de concurso público.

Encaminhem-se os autos à AudPessoal, para análise de mérito e realização das medidas saneadoras que julgar cabíveis, para as quais já detém delegação de competência.’

4. Foi, então, promovida a oitiva do CRO/BA, nos termos do ofício da peça 10, bem como a diligência, conforme expediente da peça 11.

5. A UJ respondeu à oitiva, conforme ofício acostado à peça 14, que segue, abaixo, transliterado, no que for relevante ao esclarecimento da questão:

‘A partir deste ponto, delimitado o objeto da oitiva desta entidade fiscalizada, estabelecida com base nos elementos informativos da situação fática levantada na denúncia, contextualizados no pronunciamento técnico da unidade, o que se interpela desde logo é a regularidade do ato de nomeação questionado, amparada na natureza jurídica atribuída ao cargo público de Procurador Jurídico pelo CRO-BA, de acordo com sua estrutura organizacional atual, regulamentada na Resolução nº 01/2009 (Regimento Interno), e correspondente Plano de Cargos, Carreira e Salários vigente, instituído pela Portaria nº 28/2022.

Esta realidade confrontativa será delineada nesta manifestação defensiva, pela exposição cuidadosa dos atributos formativos do ato administrativo e sua vinculação radical ao princípio da legalidade, de modo a implicar, de maneira efetiva, na validade do provimento comissionado, diante de cargo público de livre nomeação que excepciona a regra de ingresso por concurso público, de acordo com a forma de criação estabelecida por este Conselho Profissional, no plexo normativo de sua competência institucional.

Com efeito, é este o ângulo sob o qual se pretende analisar a denúncia, adotando como objeto formal para enfrentamento a validade da nomeação, por se tratar de ato jurídico perfeito, nos termos da legislação infraconstitucional que legitima a livre designação para o exercício das atividades de Procurador Jurídico, instituído como cargo em comissão e autoridade máxima da PROJUR, órgão integrante da Gerência Geral Administrativa do Conselho Regional de Odontologia da Bahia, a revelar que as decisões adotadas encontram-se plenamente embasadas nos ditames legais e administrativos, garantindo, ao final, a comprovação da correção e lisura dos atos praticados.

2. ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGALIDADE DA NOMEAÇÃO

O ingresso no quadro de pessoal da Administração Pública no Brasil ocorre, via de regra, por meio de concurso público, em obediência ao princípio da isonomia e da impessoalidade, conforme disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal. No entanto, a própria Constituição admite exceções a essa regra, prevendo a existência de cargos em comissão, que são de livre nomeação e exoneração, destinados exclusivamente às funções de direção, chefia e assessoramento, conforme estabelecido pelo artigo 37, V, do texto constitucional.

A previsão de cargos em comissão na Administração Pública visa garantir a efetividade das funções estratégicas, permitindo a nomeação de agentes de confiança para posições de liderança e assessoramento direto. Esse entendimento foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 1.041.210, no qual a Corte estabeleceu que a criação desses cargos deve se restringir a funções de direção, chefia e assessoramento, sendo vedada sua utilização para atividades de natureza burocrática, técnica ou operacional. Assim, a Administração Pública deve considerar a natureza das atribuições desempenhadas para assegurar que o provimento desses cargos não contrarie a exigência do concurso público.

Essa realidade fática é perceptível na elocução dos predicados direção, chefia e assessoramento presentes nas atribuições definidas para o cargo em comissão, mas o é de forma evidente na sua correlação direta com a competência da unidade organizacional na hierarquia administrativa da entidade. Temos por premissa, desde logo tomada como verdadeira, que a natureza jurídica do cargo público é estruturada no influxo de uma finalidade cogente. Seguindo esta linha pragmática, a categoria do cargo em comissão envolve o aspecto inseparável das atividades de comando operacional, evidenciado na atribuição de atos executivos próprios, suficientes para demonstrar investidura de poder, assente no exercício de funções de gerência e coordenação.

Naturalmente, o campo do livre provimento do cargo público exige, obviamente, uma estruturação organizacional hierarquizada, envolvendo relação de confiança estrita com a autoridade nomeante superior. Por certo, é preciso dizer que o exame da natureza jurídica do cargo público de Procurador Jurídico (comissionado/efetivo), apontado como suporte fático da denúncia, envolve, de início, correlação das atividades inerentes à direção, à assessoria e à coordenação com a disposição hierárquica dos órgãos administrativos do CRO-BA. Noutras palavras, a normatização dos cargos públicos encontra restrita vinculação com a forma de estruturação organizacional desta autarquia, identificada a partir dos níveis de comando no mapeamento das competências gerenciais.

Se assim é, cabe, neste ponto, perquirir se o cargo em comissão de Procurador Jurídico instituído pela Portaria nº 22/2022, ao atribuir funções de comando ou direção na respectiva unidade organizacional, justifica a necessária relação de confiança com a autoridade nomeante. A resposta a esta indagação está diretamente ligada a estrutura administrativa deste Conselho Profissional definida na Resolução nº 01/2009, precisamente nos arts. 10 e 70 do Regimento Interno, *in verbis*:

CAPÍTULO III ESTRUTURA E COMPETÊNCIA

Art. 10. A estrutura do CRO-BA compreende:

- I - Órgãos deliberativos: Assembléia Geral e Plenário;
- II - Órgãos deliberativo-executivos: Diretoria e Gerência Geral Administrativa, com os órgãos técnicos: Consultoria, Assessoria e Comissões;
- III - Órgãos auxiliares: Setores Administrativos, Delegacias e Escritórios de Representações.

CAPÍTULO VIII

GERÊNCIA GERAL ADMINISTRATIVA E ÓRGÃOS TÉCNICOS

Art. 70. A Gerência Geral Administrativa – GGA – é o órgão através do qual a Diretoria desempenha sua ação executiva, atuando diretamente sobre os órgãos técnicos e administrativos integrantes da estrutura da Autarquia, coordenando suas atividades.

Verifica-se, então, no desempenho da atividade normativa que materializa sua competência institucional, a instituição da Gerência Geral Administrativa (GGA), órgão deliberativo-executivo, composto por 04 (quatro) unidades gerenciais, dentre as quais a Procuradoria Jurídica – PROJUR. É necessário, portanto, estabelecer que as diversas atividades de coordenação atribuídas ao cargo de Procurador Jurídico, no Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), decorrem, invariavelmente, da posição alocada à PROJUR na estrutura organizacional do CRO-BA.

Nota-se que, na zona de certeza positiva, a subordinação de diversos cargos públicos ao Procurador Jurídico, tendo este, por superior imediato, exclusivamente à Presidência deste Conselho Profissional. É perceptível aqui a coordenação pessoal das atividades desenvolvidas pelos órgãos que integram o Departamento Jurídico, de forma ordinária, circunstância reforçada pela indicação do objetivo principal do cargo público em discussão, conforme anexo da Portaria nº 22/2022, vejamos:

MISSÃO DO CARGO (objetivo principal do cargo)
Coordenar todas as atividades do Setor de Processo Ético e da Procuradoria Jurídica, prestando assessoria e consultoria aos membros do Plenário e da Diretoria e aos Setores da Autarquia, sugerindo medidas, resguardando os interesses e prestando a segurança jurídica aos atos e decisões do CROBA, além de administrar todo o contencioso através da atuação pessoal e de assessores jurídicos.

Mantenhamos presente a relevante atribuição gerencial do cargo de Procurador Jurídico, estabelecida nas diretrizes e práticas de governança no planejamento das ações desenvolvidas pelos órgãos integrantes do departamento jurídico do CRO-BA. Sem dúvida, a identificação destas especificidades robustece o provimento comissionado deste cargo público, corretamente alinhado com as normas que definem a estrutura organizacional desta autarquia. É necessário preservar no cabimento destas reflexões a implementação de política gerencial para tornar mais acentuada a interface da administração estratégica (*strategic management*), conferindo ao Procurador Jurídico a condução e gestão dos serviços jurídicos.

Recordemo-nos de que a formulação dessas atividades gerenciais típicas envolve estreito vínculo de confiança com a autoridade nomeante, a legitimar, invariavelmente, a livre nomeação e exoneração. A partir daí, a implicação a sublinhar é sua incompatibilidade com a natureza contratual-empregatícia, forçosamente anunciada pelo Denunciante. Esta concepção inicial procura atribuir ao Procurador Jurídico a condição típica de empregado público, o que exige perfeito enquadramento aos elementos típicos previstos no art. 3º da CLT, absolutamente imprescindível para caracterização da relação de emprego.

Dentro dos limites semânticos permitidos pelo art. 70 da Resolução nº. 01/2009, a função executiva atribuída aos órgãos integrantes da Gerência Geral Administrativa, dentre os quais a unidade organizacional PROJUR, torna incompatível a natureza profissional-contratual atribuída ao cargo de Procurador Jurídico, discrepando completamente da natureza política que lhe é inerente, isso porque o ato de provimento originário do vínculo funcional possui natureza de nomeação, por inexistir a subordinação jurídica inerente à relação de emprego.

Isso resta mais do que claro na analogia com a norma disposta no parágrafo único do art. 26 do Decreto Lei nº. 200/67 ao tratar da indicação ou nomeação dos dirigentes, pelo Ministro,

como forma de implantação da supervisão, estabelecidas por regulamento, para garantia da autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade, o que vem a reforçar a natureza política desta indicação, descaracterizando, assim, o vínculo de natureza profissional-contratual.

Observadas estas fronteiras, é preciso asseverar a natureza comissionada do cargo público de Procurador Jurídico se harmoniza com suas atribuições ordinárias, enquanto autoridade máxima a qual se subordinam todos os demais servidores públicos lotados nos diversos setores que compõe o departamento jurídico deste Conselho Regional, cujos cargos públicos subordinados são: (i) Assessor Jurídico; (ii) Supervisor do Setor de Processos Éticos; (iii) Supervisor da Procuradoria Jurídica; (iv) Analista Jurídico da Procuradoria Jurídica; (v), Analista Jurídico do Setor de Processo Ético; (vi) Técnico Administrativo da Procuradoria Jurídica; (vii) Técnico Administrativo do Setor de Processo Ético; (viii) Estagiários.

Não há dúvidas de que a norma que instituiu o cargo público de Procurador Jurídico é compatível com o princípio da livre nomeação e exoneração, sendo inevitável e mesmo necessária sua investidura em comissão, atendendo, portanto, aos pressupostos constitucionais que legitimam o provimento comissionado. Neste aspecto, como elemento fundamental e imprescindível para esta categorização, têm-se a expressa previsão normativa de funções inerentes a direção e ao assessoramento técnico-especializado ao Presidente, Diretoria e ao Plenário deste Conselho Regional de Odontologia.

Esta circunstância é importante para demonstrar, em primeiro lugar, que as atribuições de coordenação demandam relação de confiança, indo muito além de atividades meramente burocráticas, por envolver funções precípua de poder de comando, na gestão das atividades jurídicas desenvolvidas neste Conselho Profissional. Tem-se, em verdade, que a denúncia apresentou uma visão redutora das características do cargo em comissão de Procurador Jurídico, ocultando dados indispensáveis para sua correta qualificação.

Dito isto, é preciso esclarecer que a função estruturante e funcional da PROJUR, unidade integrante da Gerência Geral Administrativa, fornece elementos suficientes para atuação material do Procurador Jurídico. Significa dizer, por outros termos, que a relação jurídica instaurada no exercício deste cargo público não perfectibiliza uma relação de emprego público, subordinada às regras do Direito do Trabalho.

Esta constatação é pedra angular na descaracterização da natureza profissional-contratual necessária para titularização do emprego público, de maneira que a natureza política do cargo público de Procurador Jurídico excepciona o domínio e compulsoriedade da aprovação em concurso público. De fato, no âmbito do Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO-BA), o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) vigente classifica o cargo de Procurador como um cargo em comissão.

Esta classificação é transplantada por critério orgânico ligado ao funcionamento da estrutura organizacional definida por este Conselho Regional na edição de seus atos normativos, em exercício pleno de sua capacidade de auto-organização. Exatamente por conter uma disposição de autonomia na positivação de suas instituições básicas e fundamentais, é importante considerar que a autoridade máxima da PROJUR, o Procurador Jurídico, possui atribuições que envolvem atividades de natureza estratégica, consultiva e decisória na condução jurídica desta autarquia, demandando uma relação de confiança com a autoridade nomeante.

3. PREVISÃO NO PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS (PCCS)

O Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO-BA) é uma autarquia federal *sui generis*, dotada de autonomia administrativa e financeira, mas sem competência para legislar sobre sua própria estrutura de cargos por meio de lei específica. Diferente de outras autarquias federais que podem submeter projetos legislativos ao Congresso Nacional para criar e regulamentar seus cargos, os Conselhos Profissionais seguem um regime próprio estabelecido pelo Conselho Federal correspondente, no caso, o Conselho Federal de Odontologia (CFO).

Diante dessa peculiaridade, a estrutura organizacional e funcional do CRO-BA é regulamentada por seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), que desempenha um papel fundamental na definição dos cargos existentes, suas atribuições e formas de provimento. O PCCS assume, portanto, a função normativa interna necessária para disciplinar a organização

administrativa do órgão, garantindo que a nomeação para cargos comissionados ocorra dentro dos limites legais estabelecidos pela Constituição e pelas orientações dos Tribunais de Contas.

Para melhor ilustrar a estrutura organizacional do CRO-BA e sua conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), apresenta-se a seguir o organograma institucional. Essa estrutura reflete a distribuição das funções e setores, evidenciando a organização interna do Conselho e sua adequação às normativas vigentes.



No caso do CRO-BA, o PCCS vigente prevê expressamente o cargo de Procurador, suas atribuições e forma de provimento, consolidando a legalidade de sua existência e nomeação. Esse documento organiza a estrutura funcional do Conselho de maneira objetiva e detalhada, alinhando-se à previsão constitucional de que cargos em comissão devem estar relacionados às funções de direção, chefia e assessoramento, sobretudo ao considerarmos a aplicação da tese jurídica firmada no RE 1041210 RG/SP (tema 1010). Seguindo esta linha de raciocínio, as atribuições do cargo em comissão legitimam o efetivo aperfeiçoamento da livre nomeação, como ato jurídico válido e plenamente compatível com o ordenamento jurídico.

4. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, AUTO-ORGANIZAÇÃO E SIMETRIA ORGÂNICA COM A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Aceitando-se, pois, as conceituações apresentadas, é preciso enfatizar, com clareza e segurança, que a estrutura organizacional deste Conselho Profissional, decorrente da capacidade de auto-organização, ao instituir a PROJUR e consequente criação do cargo de Procurador Jurídico, seguiu o traçado normativo definido no esquema jurídico-constitucional da Advocacia Geral da União, mantendo simetria orgânica com a direção máxima das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, desempenhada pelo Advogado-Geral da União, cargo de livre nomeação pelo Presidente da República, conforme disposto no § º do art. 131 da Constituição Federal e do art. 3º da Lei Complementar nº. 73/93.

Vê-se, desde logo, na estruturação de seus órgãos fundamentais, especificamente, na instituição da PROJUR e criação do cargo em comissão de Procurador Jurídico, uma reprodução do modelo federal. Logo, no exercício de suas competências materiais para autoadministração, definiu como cargo em comissão a direção máxima da Procuradoria Jurídica, atribuindo ao Procurador Jurídico a coordenação do órgão de representação judicial e extrajudicial deste Conselho, orientando a forma de atuação, de forma semelhante as funções designadas ao Advogado-Geral da União.

Temos aqui uma situação jurídica que envolve o poder de auto-organização desta autarquia, sendo válida e igualmente regular a criação do cargo em comissão para direção

superior da PROJUR, conforme estabelece a Portaria nº 22/2022 que regulamenta o Plano de Cargos, Carreiras e Salários deste Conselho Regional de Odontologia. Correto afirmar, portanto, que a natureza jurídica atribuída ao cargo de Procurador Jurídico é compatível com o regime constitucional.

Em todo caso, é oportuna a lembrança da jurisprudência consolidada do E. Supremo Tribunal Federal ao reconhecer como legítima a nomeação para cargo em comissão de Procurador Municipal, não sendo constitucionalmente admitido a norma restritiva estadual ao poder de auto-organização dos Municípios, o que pode ser analogicamente comparada, em certa medida, a legalidade da natureza jurídica atribuída ao cargo de Procurador Jurídico por este Conselho Profissional.

Nesse sentido, alocando esforços para defesa da legalidade da nomeação, definida como questão angular a constitucionalidade da previsão normativa, a segurança jurídica impõe a igualdade na aplicação das normas. Por isso mesmo, sendo a igualdade de tratamento alicerce fundamental do Estado de Direito, utilizando o sistema de precedentes como vetor hermenêutico de elevada carga valorativa na moldagem do ordenamento jurídico, para fins didáticos, o recente julgado do E. STF é esclarecedor, confira-se:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADVOCACIA PÚBLICA. ARTIGOS 131 E 132 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DISPOSITIVOS QUE NÃO SÃO DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS. PROCURADOR MUNICIPAL. NOMEAÇÃO POR CARGO EM

COMISSÃO. POSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência reiterada desta CORTE firmou-se no sentido de que as normas veiculadas nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal não são de observância obrigatória pelos Municípios. 2. A Constituição Federal dispõe expressamente sobre as hipóteses em que o legislador municipal deve observância obrigatória aos ditames da Constituição Estadual, como fez nos incisos VI, IX e X, do art. 29 da Constituição Federal. Portanto, não estando a organização da advocacia pública inserida nas hipóteses estabelecidas no art. 29, da Constituição Federal, não há que se falar em inconstitucionalidade na nomeação para o exercício do cargo em comissão de Procurador Municipal. 3. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF: AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.465.818 ESPÍRITO SANTO, Min. Relator Alexandre de Moraes, DJe. 11.03.2024)

Esse posicionamento do tribunal aponta para juridicidade do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do Conselho Regional de Odontologia da Bahia, como instrumento normativo fundamental que regulamenta a estrutura organizacional desta autarquia. Havemos de convir, neste tocante, que a efetividade da autonomia organizacional encontra fundamento na competência material atribuída às autarquias profissionais, envolvendo prerrogativas inerentes ao princípio da hierarquia. É de se concluir, pois, que a definição da natureza jurídica do cargo público de Procurador Jurídico, como mais elevado órgão de assessoramento jurídico deste Conselho Profissional, comporta o provimento em comissão, atendendo os pressupostos delineados pelo E.STF no RE 1041210 RG/SP.

5. OS REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E O ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS MÍNIMAS PROPOSTAS POR ESTE E. TCU.

De outro lado, o Tribunal de Contas da União (TCU), em diversas decisões, tem reafirmado que a ocupação de cargos em comissão deve observar critérios de qualificação e capacidade técnica, especialmente quando se trata de funções de chefia e assessoramento. Neste sentido, o Acórdão TCU nº 3.023/2013 – Plenário estabelece que a administração deve definir requisitos claros para a ocupação de cargos de livre nomeação, garantindo que o ocupante possua as competências necessárias para o pleno desempenho da função.

Dada essa inerente necessidade, o CRO-BA segue rigorosamente esta diretriz, assegurando que a nomeação de seu Procurador Jurídico seja baseada em experiência comprovada e formação compatível com as demandas do órgão. Verifica-se, no caso, a nomeação do Procurador Jurídico do CRO-BA, para um cargo comissionado, em total conformidade com as exigências constitucionais, legais e jurisprudenciais.

Como demonstrado nesta oitava, o cargo exige um profissional de confiança, que tenha experiência comprovada e qualificação técnica, garantindo que a gestão jurídica da autarquia seja conduzida com eficiência, segurança e alinhamento estratégico às diretrizes institucionais

do CRO-BA. Destaca-se, ainda, que o profissional que hoje ocupa tal cargo junto ao CRO-BA, além da formação em Bacharel em Direito, com larga experiência profissional, notadamente em Direito Público, ocupando cargos de procurador no Município de Pojuca-BA durante 06 anos, também ostenta formação em bacharelado em Odontologia, ou seja, possui aptidões técnicas que o conferem um notório saber na condução de suas funções, sobretudo no que se refere à condução dos processos em que a Autarquia tem interesse e que precisam de análise mais detida e profunda.

7. REGULARIDADE DAS DESPESAS DE PESSOAL RESULTANTES DO PROVIMENTO EM COMISSÃO PARA DIREÇÃO DA PROJUR.

A análise da regularidade das despesas de pessoal envolve, certamente, a legalidade dos atos de admissão para exercício do cargo público de Procurador Jurídico, uma vez avaliada a natureza jurídica a ele atribuída pela Portaria nº. 22/2022, diante da estrutura organizacional deste Conselho Profissional. Interessante notar, neste aspecto, que a direção superior da unidade PROJUR, instituída como mais elevado órgão de assessoramento jurídico desta autarquia profissional, decorre da própria autonomia organizacional inerente à competência institucional.

A este respeito, vale lembrar, novamente, que a criação do cargo em comissão ocorreu dentro dos limites constitucionais, segundo sua capacidade de auto-organização. É dessa circunstância, aliás, que decorre a eficácia do ato administrativo, plenamente válido por atender as condições impostas pelo sistema positivo. Essa constatação assume grande relevância para o reconhecimento da legalidade da nomeação e, por consequência, da regularidade da despesa de pessoal decorrente, posto que a admissão se encontra devidamente autorizada pela Portaria nº. 22/2022.

6. INAPLICABILIDADE DO AC. Nº 944/2014 - PLENÁRIO. DISTINÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS QUE LEVARAM À DECISÃO PLENÁRIA.

Deve-se ressaltar que a norma de julgamento adotada no AC nº. 944/2014-Plenário TCU deve ser afastada pela distinção com as circunstâncias do caso concreto, porquanto existem elementos que os diferem, não havendo a similaridade necessária. Naquela ocasião, o fato analisado envolvia a contratação de empregados, sem o devido concurso público, para prestação de serviços de assessoria jurídica inerentes às atividades finalísticas da entidade. Diversamente, a situação fática analisada envolve a legalidade do ato de admissão pela natureza jurídica atribuída ao cargo público de Procurador Jurídico desta autarquia profissional.

Não se trata de relação jurídica constituída por vínculo de natureza contratual-empregatícia sem a precedência do concurso público, a deslegitimar a condição de empregado público. Como exposto nesta oitiva, o cargo em comissão de Procurador é incompatível com a relação de emprego público, diante da natureza política inerente aos feixes das atribuições que envolvem atividades de direção, chefia e assessoramento técnico, justificando, portanto, a relação de confiança com a autoridade nomeante.

Conforme destacamos, as circunstâncias fáticas do caso ora analisado são diferentes, não se ajustando à situação irregular que resultou na prolação do AC nº 944/2014 – TCU Plenário, o que leva ao afastamento do precedente ao caso concreto, pela técnica do *distinguishing*.

7. DAS DILIGÊNCIAS REQUERIDAS ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA, SEGUNDO AS EXIGÊNCIAS INDICADAS PELA UNIDADE TÉCNICA.

Em atenção às diligências requeridas no pronunciamento técnico, informa que os respectivos documentos probatórios estão sendo juntados nesta oitiva, em anexo, observando as exigências da apresentação por planilhas eletrônicas, reunindo as informações solicitadas para análise técnica, nos atendo estritamente ao que fora solicitado.

CONCLUSÕES

Desta forma, vem o Conselho Regional de Odontologia da Bahia – CRO-BA, respeitosamente, apresentar os fundamentos de defesa desta entidade fiscalizada, nesta oitiva prévia, submetendo-os, de imediato, à apreciação do eminente Ministro Relator, de modo a demonstrar sua cabal inocência, razão pela qual, pugna pela total improcedência da Denúncia formulada e posterior arquivamento, ao tempo em que, apresenta os documentos probatórios,

em anexos, em atenção às diligências requisitadas pela unidade técnica.’

6. A diligência ao CRO/BA (peça 11) foi atendida mediante o envio dos seguintes documentos: Portaria CRO-BA 33/2020, de 27/10/2020, nomeando Ney de Souza Cacim para o cargo comissionado de Procurador Jurídico (peça 15); Portaria CRO-BA 16/2023, de 1º/6/2023, nomeando Fernanda Santos Leite para o cargo comissionado de Coordenadora Administrativa (peça 16); Portaria CRO-BA 58, de 11/9/2024, nomeando Joice Nogueira do Nascimento para o cargo comissionado de Assessor Administrativo (peça 17); Termos de Posse de Naggai Pinto Monteiro de Santana, Erica Maria Alves da Conceição, Jamir Valdez de Macedo, Rodrigo Souza da Silva, Vitor Teixeira Moraes, Dinéia Fonsêca de Macêdo e Edlene Patrícia Marback dos Santos, todos no cargo de Técnico Administrativo, após aprovação no Concurso Público Edital 1/2022 (peça 18); relação dos ‘colaboradores’ (comissionados, concursados, estagiários e menor aprendiz), que atuariam nas áreas jurídicas do conselho (peça 19).

EXAME TÉCNICO

7. Na peça 14, parcialmente transliterada acima, a Presidência do CRO/BA (peça 14), em atenção à oitiva realizada por ordem do Ministro-Relator (peça 9), se pronuncia sobre a nomeação de Ney de Souza Cacim como Procurador Jurídico do CRO/BA, desde 1º/6/2020, sem a devida aprovação em concurso público, em desacordo com o art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, e com o entendimento do Acórdão 944/2014-Plenário, tendo em vista que o Procurador Jurídico atuaria em áreas inerentes às atividades finalísticas dessa entidade.

8. O CRO/BA defende a legalidade da nomeação, em síntese, com os seguintes argumentos: o cargo de Procurador Jurídico foi instituído como cargo em comissão, com previsão no Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) e na Portaria 22/2022; a nomeação se deu com base no art. 37, V, da CF/88, que permite cargos comissionados para funções de direção, chefia e assessoramento; o cargo possui natureza estratégica e gerencial, com atribuições de coordenação e assessoramento direto à presidência, o que justificaria a livre nomeação; a estrutura da PROJUR seria comparada à da Advocacia-Geral da União, reforçando a tese de que o cargo tem natureza política e não técnico-operacional.

9. O Presidente do CRO/BA argumenta, ainda, que a nomeação de Ney de Souza Cacim seria legítima por estar amparada em norma interna e por ele possuir qualificação técnica e experiência compatível, inclusive com formação em Direito e Odontologia, bem como por atender aos critérios de confiança e competência exigidos para cargos comissionados. Ainda que o nomeado possua qualificação técnica, a legitimidade do ato é comprometida se o provimento contrariar outros preceitos legais e jurisprudenciais, como se verá adiante.

10. Na sua resposta, a UJ questiona a aplicabilidade do Acórdão 944/2014-Plenário (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), ao caso em apreço, asseverando o seguinte (peça 14, p. 10):

‘Deve-se ressaltar que a norma de julgamento adotada no AC nº 944/2014-Plenário TCU deve ser afastada pela distinção com as circunstâncias do caso concreto, porquanto existem elementos que os diferem, não havendo a similaridade necessária. Naquela ocasião, o fato analisado envolvia a contratação de empregados, sem o devido concurso público, para prestação de serviços de assessoria jurídica inerentes às atividades finalísticas da entidade. Diversamente, a situação fática analisada envolve a legalidade do ato de admissão pela natureza jurídica atribuída ao cargo público de Procurador Jurídico desta autarquia profissional.’

11. A nomeação não é plenamente legal, à luz da jurisprudência consolidada do TCU, pois o cargo de Procurador Jurídico, embora comissionado, exerce funções típicas de carreira jurídica, o que exige concurso público. A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 944/2014, 1.797/2017, 600/2017, todos do Plenário e de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, entre outros, estabelece que atividades jurídicas finalísticas, como representação judicial e emissão de pareceres jurídicos, devem ser exercidas por servidores concursados.

12. Com efeito, na sua Proposta de Deliberação, que se materializou no paradigmático

Acórdão 944/2014-Plenário, o Ministro Marcos Bemquerer Costa, enfatizou o seguinte (grifado):

‘14. No tocante ao argumento embasado no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, creio que a mera criação de um cargo em comissão não pode ser óbice à regra do processo seletivo, quando evidenciado que as atribuições a ele cometidas, como no presente caso, não se enquadram no disposto no art. 37, V, da Constituição Federal de 1988, em que o vínculo de confiança explicaria o regime de livre nomeação e exoneração.

15. Assim, reafirmo o entendimento no sentido de que a contratação de servidos de assessoria jurídica inerentes às atividades finalísticas da entidade, como é o caso da contratação de Procuradores Jurídicos para atuarem na área de Assessoria Técnica Permanente, não atendem aos preceitos do art. 37, II, da CF/1988.’

13. Vê-se, pois, que o embasamento do Acórdão 944/2014-Plenário demonstra que o Presidente do CRO/BA cometeu um equívoco na sua resposta à oitiva, quando argumenta que na ocasião do entendimento desta decisão do TCU não se tinha considerado uma situação fática idêntica à que se examina nesta denúncia, ou seja, ‘a legalidade do ato de admissão pela natureza jurídica atribuída ao cargo público de Procurador Jurídico desta autarquia profissional’.

14. O Despacho do Ministro-Relator desta denúncia, transcrito no item 3, acima, esclarece ainda mais este ponto, quando assevera que (peça 9, p. 5, grifado):

‘13. Especificamente em relação à contratação de advogados ou procuradores pelos conselhos profissionais, este Tribunal tem entendimento pacífico de que as atividades de assessoria e consultoria jurídica, assim como a representação judicial, que sejam inerentes às atividades finalísticas dessas autarquias deverão ser providas por membros de carreira, admitidos por concurso público, vedando-se, assim, a nomeação de cargos comissionados ou a terceirização das atividades fins do Conselho. (A exemplo dos acórdãos 1797/2017, 600/2017, 1167/2015, 624/2009 e 712/2007, todos do Plenário).’

15. Ora, a própria descrição da ‘missão do cargo’ de Procurador Jurídico estabelecida no anexo da Portaria 22/2022, conforme informa o CRO/BA em sua resposta à oitiva, deixa claro que as atividades deste cargo se enquadram nas que foram listadas pelos Ministros-Relatores Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira nos seus pronunciamentos *supra*.

16. Os ministros do TCU ressaltam que devem ser membros de carreira, admitidos por concurso público, os agentes que atuam nas seguintes atividades: ‘serviço de assessoria jurídica inerentes às atividades finalísticas da entidade, como é o caso da contratação de Procuradores Jurídicos’; ‘atividades de assessoria e consultoria jurídica, assim como a representação judicial’.

17. Por sua vez, a ‘missão do cargo’ (objetivo principal do cargo) de Procurador Jurídico do CRO/BA, nos termos da mencionada portaria citada pela presidência da UJ, seria o seguinte (peça 14, p. 5, grifado):

‘Coordenar todas as atividades do Setor de Processo Ético e da Procuradoria Jurídica, prestando assessoria e consultoria aos membros do Plenário e da Diretoria e aos Setores da Autarquia, sugerindo medidas, resguardando os interesses e prestando a segurança jurídica aos atos e decisões do CROBA, além de administrar todo o contencioso através da atuação pessoal e de assessores jurídicos.’

18. Assim sendo, diferentemente do que alega o CRO/BA, há total equivalência e aplicabilidade do entendimento do TCU, expresso no mencionado Acórdão 944/2014-Plenário, ao caso aqui tratado, devendo-se concluir, por corolário lógico, que em relação à contratação de procuradores jurídicos no âmbito dos conselhos de fiscalização profissional, há necessidade de concurso público, conforme os preceitos do art. 37, II e V, da Constituição Federal de 1988, uma vez que este cargo trata, fundamentalmente, de atividades finalísticas da entidade.

19. No intento de reforçar a defesa da regularidade da livre nomeação para o cargo de Procurador Jurídico, a presidência do CRO/BA afirma que a regularidade das despesas de pessoal do órgão levaria à conclusão direta sobre a legalidade dos atos de admissão para o exercício do cargo público de Procurador Jurídico.

20. Neste ponto, a UJ incorre em mais um equívoco, pois um suposto ateste da

legalidade da despesa do órgão, obviamente, não pode garantir a regularidade de cada ato que compõe tal gasto. Se assim fosse, não haveria a necessidade de que o TCU apreciasse, para fins de registro ou reexame, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, conforme competência que lhe é atribuída no art. 39 da Lei Orgânica do Tribunal, em face do preceituado nos arts. 71, II e III, 73 *in fine*, 74, § 2º, 96, I, 'a', da Constituição Federal.

21. O CRO/BA, no tópico 4 da sua manifestação (peça 14, p. 8-12), argumenta que haveria simetria orgânica, estrutura organizacional e de auto-organização deste conselho com a Advocacia-Geral da União (AGU) e com os Municípios da Federação, o que justificaria a estruturação de seus órgãos fundamentais, especificamente na instituição da Procuradoria Jurídica, e criação do cargo em comissão de Procurador Jurídico, em reprodução dos modelos federal (AGU) e municipal.

22. No Direito Administrativo Brasileiro, os Municípios e a Advocacia-Geral da União (AGU) possuem naturezas jurídicas e características distintas das autarquias especiais, como os conselhos regionais de odontologia.

23. A comparação entre Municípios/AGU e as autarquias especiais (como o CRO/BA) é juridicamente inadequada, porque municípios são entes federativos com autonomia política, enquanto autarquias são instrumentos de descentralização administrativa.

24. Com efeito, o município é um ente federativo (art. 18 da CF/88), integrante da estrutura do Estado brasileiro ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Já as autarquias (inclusive as especiais) são pessoas jurídicas de direito público criadas por lei para desempenhar funções específicas, mas não possuem autonomia política. Ademais, os Municípios têm autonomia política, enquanto as autarquias têm autonomias administrativa (vinculadas a finalidades específicas definidas por lei), patrimonial, financeira e técnica, mas não política. Assim, distintamente das autarquias, Municípios possuem competências legislativas e administrativas próprias (art. 30 da CF/88), como legislar sobre assuntos de interesse local e organizar serviços públicos.

25. Por sua vez, as autarquias especiais têm competência regulatória e fiscalizatória restrita às suas áreas, sem poder legislativo, são criadas por lei (art. 37, XIX, CF/88) para funções específicas e técnicas (ex.: fiscalização profissional), com poder regulamentar delegado, mas sem autonomia política. Elas possuem personalidade jurídica própria e estão sujeitas ao controle externo e da própria administração.

26. Quanto à AGU, esta é órgão da Administração Direta, essencial à Justiça, nos termos do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e da Lei Complementar 73/1993, ao passo que as autarquias são pessoas jurídicas de direito público com finalidade técnica delimitada. A AGU exerce a representação judicial e consultiva da União, sendo essencial para a defesa jurídica do interesse público federal. Já os conselhos, estes têm função reguladora e fiscalizatória de uma categoria profissional, razão pela qual não se justificam as correlações propostas pelo CRO/BA.

27. Na sua resposta à oitiva do TCU, o CRO/BA afirma 'que a relação jurídica instaurada no exercício deste cargo público não perfectibiliza uma relação de emprego público, subordinada às regras do Direito do Trabalho' (peça 14, p. 6). Esta assertiva está em flagrante contradição com a Portaria CRO-BA 33/2020, de 27/10/2020 (peça 15), que nomeou Ney de Souza Cacim para o cargo comissionado de Procurador Jurídico, pois no § 2º do art. 1º deste ato está estabelecido que 'A relação de trabalho do ocupante de cargo comissionado será regida pela Consolidação das Leis de Trabalho - CLT'. Ademais, ainda que fosse possível tomar essa informação como escoreita, o fato de Ney de Souza Cacim estar ou não vinculado às regras trabalhistas não é capaz de enfrentar o cerne do problema aqui aventado, qual seja, a necessidade de que a representação judicial dos conselhos de fiscalização profissional seja exercida por empregado público concursado, nos termos da jurisprudência do TCU anteriormente mencionada.

28. O contexto fático, acima delineado, conduz à conclusão de que a denúncia deve ser considerada procedente, pois assiste razão ao denunciante quando 'questiona o fato de a

nomeação do Procurador Jurídico do CRO/BA para cargo comissionado, ou seja, sem o devido concurso público, contrariou a lei e, portanto, deveria ter seu ato anulado’.

29. Assim, é cabível emitir determinação ao CRO/BA para que adote as providências necessárias para anular a Portaria CRO-BA 33/2020, de 27/10/2020 (peça 15), que então nomeou Ney de Souza Cacim para o cargo comissionado de Procurador Jurídico, alterando seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) e demais normativos pertinentes para que o cargo de Procurador Jurídico seja de natureza efetiva, admitido mediante concurso público.

30. Em resposta à diligência, o Presidente do CRO/BA enviou a seguinte tabela com a relação dos seguintes ‘colaboradores’ (comissionados, concursados, estagiários e menor aprendiz), que atuam nas áreas jurídicas do conselho (peça 19):

Nome	Forma de ingresso
Fernanda Santos Leite	Comissionada
Joice Nogueira do Nascimento	Comissionada
Ney de Souza Cacim	Comissionado
Erica Maria Alves da Conceição	Concursada
Dinea Fonseca de Macedo	Concursada
Jamir Valdez de Macedo	Concursado
Rodrigo Souza da Silva	Concursado
Edlene Patricia Marbak dos Santos	Concursada
Naggai Pinto Monteiro de Santana	Concursada
Vitor Teixeira Morais	Concursado
Beatriz Carvalho de Albuquerque Froes	Estagiária
Geovanna Rodrigues do Nascimento	Estagiária
Alex Sandro de Paula Sousa Melo	Estagiário
Ellen Santana da Fé	Menor aprendiz

31. Deve-se reiterar que, na diligência determinada pelo Ministro-Relator, foi solicitado ao CRO/BA a relação de todos os colaboradores que atuam na Procuradoria Jurídica, na Assessoria Jurídica e no setor Jurídico, com a descrição de seus cargos e funções comissionadas ou gratificadas, da forma de ingresso (se por concurso público ou por livre nomeação) de cada um na entidade, bem como cópia dos atos de nomeação.

32. Assim, depreende-se que os servidores listados na tabela enviada são os que, de fato, atuam nas áreas jurídicas da UJ.

33. Foram encaminhados, ainda, os seguintes documentos: Portaria CRO-BA 16/2023, de 1º/6/2023, nomeando Fernanda Santos Leite para o cargo comissionado de Coordenadora Administrativa (peça 16); Portaria CRO-BA 58, de 11/9/2024, nomeando Joice Nogueira do Nascimento para o cargo comissionado de Assessor Administrativo (peça 17); Termos de Posse de Naggai Pinto Monteiro de Santana, Erica Maria Alves da Conceição, Jamir Valdez de Macedo, Rodrigo Souza da Silva, Vitor Teixeira Morais, Dinéa Fonsêca de Macêdo e Edlene Patrícia Marback dos Santos, todos no cargo de Técnico Administrativo após aprovação no Concurso Público Edital 1/2022 (peça 18).

34. Assim é possível refazer a tabela da peça 19, para nela inserir informações sobre cargo, forma de ingresso e ato de nomeação dos agentes públicos das áreas jurídicas do CRO/BA, conforme abaixo:

Nome	Cargo - Natureza	Forma de Ingresso	Ato de Nomeação
Fernanda Santos Leite	Coordenadora Administrativa comissionado	-Livre nomeação	Portaria CRO-BA 16/2023, de 1º/6/2023 (peça 16)
Joice Nogueira do Nascimento	Assessor Administrativo comissionado	-Livre nomeação	Portaria CRO-BA 58, de 11/9/2024 (peça 17)
Ney de Souza Cacim	Procurador Jurídico	-Livre nomeação	Portaria CRO-BA

	comissionado		33/2020, de 27/10/2020 (peça 15)
Erica Maria Alves da Conceição	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 2/9/2024 (peça 18)
Dinéa Fonsêca de Macêdo	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 11/3/2024 (peça 18)
Jamir Valdez de Macedo	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 13/5/2024 (peça 18)
Rodrigo Souza da Silva	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 3/6/2024 (peça 18)
Edlene Patricia Marbak dos Santos	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 17/3/2025 (peça 18)
Naggai Pinto Monteiro de Santana	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 17/3/2025 (peça 18)
Vitor Teixeira Morais	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 4/11/2024 (peça 18)

35. Em razão de que os empregados públicos comissionados exercem, por força da Tese do Tema 1010 do STF no RE 1.041.210/SP, ‘funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais’, é forçoso concluir que as empregadas Fernanda Santos Leite e Joice Nogueira do Nascimento desempenham tais atribuições que, obviamente, estão relacionadas à atividade-fim do CRECI-SP dentro da Procuradoria Jurídica deste conselho.

36. Por sua vez, atividades relacionadas à assessoria advocatícia são inerentes às atividades finalísticas da entidade, conforme depreende-se do subitem 1.6.2.1.1 do Acórdão 2.839/2009-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, a seguir transcrito (destaques acrescentados).

1.6.2.1.1. em relação à Sra. (...), burla do CRMV/RN à obrigatoriedade de concurso público (CF, art. 37, II e jurisprudência iterativa do TCU, v.g. Acórdão 1212/2004-2ª Câmara, e 933/2008, Plenário), uma vez que a assessoria advocatícia, por ser inerente às atividades finalísticas da entidade, não pode ser objeto de meros contratos de prestação de serviços;

37. Ou seja, os agentes públicos nomeados para os cargos comissionados de Coordenadora Administrativa e Assessor Administrativo estão atuando nas áreas jurídicas da autarquia especial, pois foram relacionados pela própria presidência do CRO/BA na tabela da peça 19, transcrita no item 30 desta instrução, em atividades de assessoria, análise e consultoria jurídica.

38. Portanto, cabe determinação à entidade para que, mediante elaboração de plano de ação, tome as providências pertinentes para que as áreas de assessoria, análise e consultoria jurídica da entidade sejam contempladas apenas com empregados públicos efetivos da entidade, pois nestas os empregos e funções devem ser ocupados por aqueles então admitidos pela via do concurso público, nos termos da Constituição Federal (art. 37, II) e jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.839/2009-Plenário e 1.212/2004-2ª Câmara, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler e 933/2008-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer;

39. Também cabe imediata determinação à entidade no sentido de adotar as providências cabíveis para anular a nomeação do empregado Ney de Souza Cacim (Portaria CRO-BA 33/2020, de 27/10/2020), por infringir o art. 37, II e V, da Constituição Federal de 1988, os Acórdãos TCU 341/2004 e 944/2014, ambos do Plenário, e a Jurisprudência do STF consolidada na Tese do Tema 1010 ao apreciar o RE 1.041.210/SP.

40. Por fim, deve ser feita determinação para que UJ adote as providências cabíveis para alterar seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) e demais normativos pertinentes para que o emprego público de Procurador Jurídico seja de natureza efetiva, admitido mediante concurso público.



41. Destaque-se que, no presente estágio processual, a providência indicada no § 1º do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 não se faz necessária, uma vez que a UJ já teve a oportunidade de se manifestar, mediante oitiva, sobre as irregularidades encontradas, razão pela qual as circunstâncias do processo permitem antecipar a possível proposta de encaminhamento, nos termos do art. 14, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020.

42. Por oportuno, cabe elencar as seguintes atribuições do Conselho Federal de Odontologia (CFO), expressas no seu regimento interno (disponível em: <https://website.cfo.org.br/regimentos/>), aprovado pela Resolução CFO-34/2002:

Art. 8º. Através de seu Plenário, constituído pelos membros efetivos, compete ao Conselho Federal de Odontologia:

II - Destituir Conselheiro Regional, por ato de improbidade ou desídia na função;

VI - Aplicar aos membros dos Conselhos de Odontologia as penalidades que couberem pelas faltas de qualquer natureza praticadas durante o exercício de mandato;

XIV - Promover quaisquer diligências ou verificações relativas ao funcionamento dos Conselhos Regionais e adotar, quando necessário, providências convenientes a bem de sua eficácia e regularidade, (...).

43. Assim, entende-se pertinente o envio de cópia da decisão, a ser exarada nestes autos, ao Conselho Federal de Odontologia (CFO) para as providências pertinentes.

CONCLUSÃO

44. A presente denúncia aponta supostas irregularidades no Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA) relacionadas à nomeação de procurador jurídico sem aprovação em concurso público, em afronta ao Art. 37, II da Constituição Federal de 1988.

45. O exame acima sobre as respostas e documentação enviadas pela UJ, em atenção à oitiva e à diligência determinadas pelo Ministro-Relator, indica a procedência da denúncia e a necessidade de que sejam feitas determinações à entidade, conforme propostas dos itens 38 a 40, *supra*.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer da presente denúncia, por cumprir os requisitos de admissibilidade, nos termos dos artigos 234 e 235, do Regimento Interno do TCU e dos artigos 103, § 1º, e 106, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) com fundamento no art. 45, *caput*, da Lei 8.443/1992, nos art. 250 e 251 do Regimento Interno do TCU e nos arts. 2º, I, e 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA) que adote as providências para:

b.1) anular, no prazo de 30 (trinta) dias, a nomeação do empregado Ney de Souza Cacim (Portaria CRO-BA 33/2020, de 27/10/2020) como Procurador Jurídico do CRO/BA, por afronta ao art. 37, II e V, da Constituição Federal de 1988, aos Acórdãos TCU 341/2004 e 944/2014, ambos do Plenário, e ao posicionamento do STF, ao apreciar o RE 1.041.210/SP;

b.2) elaborar, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para que as áreas jurídicas de assessoria, análise e consultoria do CRO/BA sejam contempladas apenas com empregados públicos efetivos da entidade, então admitidos pela via do concurso público, nos termos da Constituição Federal (art. 37, II) e jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.839/2009-Plenário e 1.212/2004-2ª Câmara;

b.3) alterar seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) e demais normativos pertinentes para que o emprego de Procurador Jurídico do CRO/BA seja de natureza efetiva, admitido mediante concurso público;

c) informar o Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA) e o Conselho Federal de Odontologia (CFO) sobre o acórdão que vier a ser proferido, para que adotem as providências cabíveis, 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.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, denúncia, com pedido de cautelar, acerca de supostas irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Odontologia da Bahia relacionadas à nomeação do Sr. Ney de Souza Cacim para o cargo de procurador jurídico sem aprovação em concurso público¹².

2. Segundo o denunciante, “o cargo de procurador jurídico precisa ser ocupado por servidor concursado porque suas atribuições são próprias da advocacia pública” e “quando o CROBA nomeia um comissionado para representar em juízo e emitir parecer, burla a regra do concurso público”, pois “não é possível que essas atividades sejam efetuadas por uma pessoa nomeada livremente pelo presidente pois as atividades são exclusivas de quem foi aprovado em concurso público”.

3. Na primeira instrução, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal¹³ propôs o conhecimento da denúncia, o indeferimento do pedido de medida cautelar, ante a inexistência dos pressupostos necessários, a oitiva do CRO/BA e requisição de informações¹⁴, proposta por mim acolhida¹⁵.

4. Em resposta à oitiva, o CRO/BA prestou os seguintes esclarecimentos¹⁶, transcritos em sua maior parte na instrução, reproduzida no relatório precedente, da qual extraio os seguintes excertos representativos da resposta:

- a) trata-se de “livre designação para o exercício das atividades de Procurador Jurídico, instituído como cargo em comissão e autoridade máxima da PROJUR, órgão integrante da Gerência Geral Administrativa do Conselho Regional de Odontologia da Bahia”;
- b) a “Constituição admite exceções a essa regra [concurso público], prevendo a existência de cargos em comissão, que são de livre nomeação e exoneração, destinados exclusivamente às funções de direção, chefia e assessoramento, conforme estabelecido pelo artigo 37, V, do texto constitucional”;
- c) a “Missão do Cargo (objetivo principal do cargo)” seria “Coordenar todas as atividades do Setor de Processo Ético e da Procuradoria Jurídica, prestando assessoria e consultoria aos membros do Plenário e da Diretoria e aos Setores da Autarquia, sugerindo medidas, resguardando os interesses e prestando a segurança jurídica aos atos e decisões do CROBA, além de administrar todo o contencioso através da atuação pessoal e de assessores jurídicos”;
- d) “a formulação dessas atividades gerenciais típicas envolve estreito vínculo de confiança com a autoridade nomeante, a legitimar, invariavelmente, a livre nomeação e exoneração”;
- e) “dentro dos limites semânticos permitidos pelo art. 70 da Resolução nº. 01/2009, a

¹² Peça 5.

¹³ Peça 6-8.

¹⁴ Instrução item 2, d): “[...] (i) a descrição, com as atribuições, tarefas e responsabilidades do cargo de Procurador Jurídico, do seu ato de nomeação, bem como, da forma de ingresso (se por concurso público ou por livre nomeação) na entidade; (ii) a relação de todos os colaboradores que atuam na Procuradoria Jurídica, na Assessoria Jurídica e no setor Jurídico, com a descrição de seus cargos e funções comissionadas ou gratificadas, da forma de ingresso (se por concurso público ou por livre nomeação) de cada um na entidade, bem como cópia dos atos de nomeações; [...]”.

¹⁵ Despacho de 26.02.2025, peça 9.

¹⁶ Peças 14-19.

função executiva atribuída aos órgãos integrantes da Gerência Geral Administrativa, dentre os quais a unidade organizacional PROJUR, torna incompatível a natureza profissional-contratual atribuída ao cargo de Procurador Jurídico, discrepando completamente da natureza política que lhe é inerente, isso porque o ato de provimento originário do vínculo funcional possui natureza de nomeação, por inexistir a subordinação jurídica inerente à relação de emprego”;

- f) “é preciso asseverar a natureza comissionada do cargo público de Procurador Jurídico se harmoniza com suas atribuições ordinárias, enquanto autoridade máxima a qual se subordinam todos os demais servidores públicos lotados nos diversos setores que compõe o departamento jurídico deste Conselho Regional, cujos cargos públicos subordinados são: (i) Assessor Jurídico; (ii) Supervisor do Setor de Processos Éticos; (iii) Supervisor da Procuradoria Jurídica; (iv) Analista Jurídico da Procuradoria Jurídica; (v), Analista Jurídico do Setor de Processo Ético; (vi) Técnico Administrativo da Procuradoria Jurídica; (vii) Técnico Administrativo do Setor de Processo Ético; (viii) Estagiários”;
- g) “a estrutura organizacional deste Conselho Profissional, decorrente da capacidade de auto-organização, ao instituir a PROJUR e consequente criação do cargo de Procurador Jurídico, seguiu o traçado normativo definido no esquema jurídico-constitucional da Advocacia Geral da União, mantendo simetria orgânica com a direção máxima das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, desempenhada pelo Advogado-Geral da União, cargo de livre nomeação pelo Presidente da República, conforme disposto no § ° do art. 131 da Constituição Federal e do art. 3º da Lei Complementar nº. 73/93”;
- h) “o Tribunal de Contas da União, em diversas decisões, tem reafirmado que a ocupação de cargos em comissão deve observar critérios de qualificação e capacidade técnica, especialmente quando se trata de funções de chefia e assessoramento. Neste sentido, o Acórdão TCU nº 3.023/2013 – Plenário estabelece que a administração deve definir requisitos claros para a ocupação de cargos de livre nomeação, garantindo que o ocupante possua as competências necessárias para o pleno desempenho da função”;
- i) “o CRO-BA segue rigorosamente esta diretriz, assegurando que a nomeação de seu Procurador Jurídico seja baseada em experiência comprovada e formação compatível com as demandas do órgão. Verifica-se, no caso, a nomeação do Procurador Jurídico do CRO-BA. para um cargo comissionado, em total conformidade com as exigências constitucionais, legais e jurisprudenciais”;
- j) “deve-se ressaltar que a norma de julgamento adotada no AC nº. 944/2014-Plenário TCU deve ser afastada pela distinção com as circunstâncias do caso concreto, porquanto existem elementos que os diferem, não havendo a similaridade necessária. Naquela ocasião, o fato analisado envolvia a contratação de empregados, sem o devido concurso público, para prestação de serviços de assessoria jurídica inerentes às atividades finalísticas da entidade. Diversamente, a situação fática analisada envolve a legalidade do ato de admissão pela natureza jurídica atribuída ao cargo público de Procurador Jurídico desta autarquia profissional”.

5. A AudPessoal entende que a nomeação é irregular¹⁷, com fundamento em precedentes desta Corte e, essencialmente, porque as atividades jurídicas finalísticas, como representação judicial e emissão de pareceres, devem ser exercidas por empregados concursados e os cargos comissionados

¹⁷ Peças 21-23.

devem ser ocupados para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não abrangendo atividades técnicas ou operacionais:

“[...]”

11. A nomeação não é plenamente legal, à luz da jurisprudência consolidada do TCU, pois o cargo de Procurador Jurídico, embora comissionado, exerce funções típicas de carreira jurídica, o que exige concurso público. A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 944/2014, 1.797/2017, 600/2017, todos do Plenário e de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, entre outros, estabelece que atividades jurídicas finalísticas, como representação judicial e emissão de pareceres jurídicos, devem ser exercidas por servidores concursados.

12. Com efeito, na sua Proposta de Deliberação, que se materializou no paradigmático Acórdão 944/2014-Plenário, o Ministro Marcos Bemquerer Costa, enfatizou o seguinte (grifado):

‘14. No tocante ao argumento embasado no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, creio que a mera criação de um cargo em comissão não pode ser óbice à regra do processo seletivo, quando evidenciado que as atribuições a ele cometidas, como no presente caso, não se enquadram no disposto no art. 37, V, da Constituição Federal de 1988, em que o vínculo de confiança explicaria o regime de livre nomeação e exoneração.’

15. Assim, reafirmo o entendimento no sentido de que a contratação de servidores de assessoria jurídica inerentes às atividades finalísticas da entidade, como é o caso da contratação de Procuradores Jurídicos para atuarem na área de Assessoria Técnica Permanente, não atendem aos preceitos do art. 37, II, da CF/1988.’

13. Vê-se, pois, que o embasamento do Acórdão 944/2014-Plenário demonstra que o Presidente do CRO/BA cometeu um equívoco na sua resposta à oitiva, quando argumenta que na ocasião do entendimento desta decisão do TCU não se tinha considerado uma situação fática idêntica à que se examina nesta denúncia, ou seja, ‘a legalidade do ato de admissão pela natureza jurídica atribuída ao cargo público de Procurador Jurídico desta autarquia profissional’.

14. O Despacho do Ministro-Relator desta denúncia, transcrito no item 3, acima, esclarece ainda mais este ponto, quando assevera que (peça 9, p. 5, grifado):

‘13. Especificamente em relação à contratação de advogados ou procuradores pelos conselhos profissionais, este Tribunal tem entendimento pacífico de que as atividades de assessoria e consultoria jurídica, assim como a representação judicial, que sejam inerentes às atividades finalísticas dessas autarquias deverão ser providas por membros de carreira, admitidos por concurso público, vedando-se, assim, a nomeação de cargos comissionados ou a terceirização das atividades fins do Conselho. (A exemplo dos acórdãos 1797/2017, 600/2017, 1167/2015, 624/2009 e 712/2007, todos do Plenário).’

15. Ora, a própria descrição da ‘missão do cargo’ de Procurador Jurídico estabelecida no anexo da Portaria 22/2022, conforme informa o CRO/BA em sua resposta à oitiva, deixa claro que as atividades deste cargo se enquadram nas que foram listadas pelos Ministros-Relatores Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira nos seus pronunciamentos *supra*.

16. Os ministros do TCU ressaltam que devem ser membros de carreira, admitidos por concurso público, os agentes que atuam nas seguintes atividades: ‘serviço de assessoria jurídica inerentes às atividades finalísticas da entidade, como é o caso da contratação de Procuradores Jurídicos’; ‘atividades de assessoria e consultoria jurídica, assim como a representação judicial’.

17. Por sua vez, a ‘missão do cargo’ (objetivo principal do cargo) de Procurador Jurídico do CRO/BA, nos termos da mencionada portaria citada pela presidência da UJ, seria o seguinte (peça 14, p. 5, grifado):

‘Coordenar todas as atividades do Setor de Processo Ético e da Procuradoria Jurídica, prestando assessoria e consultoria aos membros do Plenário e da Diretoria e aos Setores da Autarquia, sugerindo medidas, resguardando os interesses e prestando a segurança jurídica aos atos e decisões do CROBA, além de administrar todo o

contencioso através da atuação pessoal e de assessores jurídicos.’

18. Assim sendo, diferentemente do que alega o CRO/BA, há total equivalência e aplicabilidade do entendimento do TCU, expresso no mencionado Acórdão 944/2014-Plenário, ao caso aqui tratado, devendo-se concluir, por corolário lógico, que em relação à contratação de procuradores jurídicos no âmbito dos conselhos de fiscalização profissional, há necessidade de concurso público, conforme os preceitos do art. 37, II e V, da Constituição Federal de 1988, uma vez que este cargo trata, fundamentalmente, de atividades finalísticas da entidade.

6. A unidade instrutiva elaborou quadro de cargos da Procuradoria Jurídica e concluiu que “agentes públicos nomeados para os cargos comissionados de Coordenadora Administrativa e Assessor Administrativo estão atuando nas áreas jurídicas da autarquia especial, pois foram relacionados pela própria presidência do CRO/BA na tabela da peça 19, transcrita no item 30 desta instrução, em atividades de assessoria, análise e consultoria jurídica”. Conclui-se, também, com base na mencionada tabela e nas análises da AudPessoal, que não há empregado efetivo mediante concurso exercendo as funções atinentes a um cargo de “procurador jurídico”:

“30. Em resposta à diligência, o Presidente do CRO/BA enviou a seguinte tabela com a relação dos seguintes ‘colaboradores’ (comissionados, concursados, estagiários e menor aprendiz), que atuariam nas áreas jurídicas do conselho (peça 19):

[...]

31. Deve-se reiterar que, na diligência determinada pelo Ministro-Relator, foi solicitado ao CRO/BA a relação de todos os colaboradores que atuam na Procuradoria Jurídica, na Assessoria Jurídica e no setor Jurídico, com a descrição de seus cargos e funções comissionadas ou gratificadas, da forma de ingresso (se por concurso público ou por livre nomeação) de cada um na entidade, bem como cópia dos atos de nomeação.

32. Assim, depreende-se que os servidores listados na tabela enviada são os que, de fato, atuam nas áreas jurídicas da UJ.

[...]

34. Assim é possível refazer a tabela da peça 19, para nela inserir informações sobre cargo, forma de ingresso e ato de nomeação dos agentes públicos das áreas jurídicas do CRO/BA, conforme abaixo:

Nome	Cargo - Natureza	Forma de Ingresso	Ato de Nomeação
Fernanda Santos Leite	Coordenadora Administrativa comissionado	Livre nomeação	Portaria CRO-BA 16/2023, de 1º/6/2023 (peça 16)
Joice Nogueira do Nascimento	Assessor Administrativo comissionado	Livre nomeação	Portaria CRO-BA 58, de 11/9/2024 (peça 17)
Ney de Souza Cacim	Procurador Jurídico comissionado	Livre nomeação	Portaria CRO-BA 33/2020, de 27/10/2020 (peça 15)
Erica Maria Alves da Conceição	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 2/9/2024 (peça 18)
Dinéa Fonsêca de Macêdo	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 11/3/2024 (peça 18)
Jamir Valdez de Macedo	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 13/5/2024 (peça 18)
Rodrigo Souza da Silva	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 3/6/2024 (peça 18)
Edlene Patricia Marbak dos Santos	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 17/3/2025 (peça 18)
Naggai Pinto Monteiro de Santana	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 17/3/2025 (peça 18)
Vitor Teixeira Morais	Técnico Administrativo - efetivo	Concurso Público Edital 1/2022	Termo de Posse de 4/11/2024 (peça 18)



35. Em razão de que os empregados públicos comissionados exercem, por força da Tese do Tema 1010 do STF no RE 1.041.210/SP, ‘funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais’, é forçoso concluir que as empregadas Fernanda Santos Leite e Joice Nogueira do Nascimento desempenham tais atribuições que, obviamente, estão relacionadas à atividade-fim do CRECI-SP dentro da Procuradoria Jurídica deste conselho.

36. Por sua vez, atividades relacionadas à assessoria advocatícia são inerentes às atividades finalísticas da entidade, conforme depreende-se do subitem 1.6.2.1.1 do Acórdão 2.839/2009-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, a seguir transcrito (destaques acrescentados).

1.6.2.1.1. em relação à Sra. (...), burla do CRMV/RN à obrigatoriedade de concurso público (CF, art. 37, II e jurisprudência iterativa do TCU, v.g. Acórdão 1212/2004-2ª Câmara, e 933/2008, Plenário), uma vez que a assessoria advocatícia, por ser inerente às atividades finalísticas da entidade, não pode ser objeto de meros contratos de prestação de serviços;

37. Ou seja, os agentes públicos nomeados para os cargos comissionados de Coordenadora Administrativa e Assessor Administrativo estão atuando nas áreas jurídicas da autarquia especial, pois foram relacionados pela própria presidência do CRO/BA na tabela da peça 19, transcrita no item 30 desta instrução, em atividades de assessoria, análise e consultoria jurídica.

38. Portanto, cabe determinação à entidade para que, mediante elaboração de plano de ação, tome as providências pertinentes para que as áreas de assessoria, análise e consultoria jurídica da entidade sejam contempladas apenas com empregados públicos efetivos da entidade, pois nestas os empregos e funções devem ser ocupados por aqueles então admitidos pela via do concurso público, nos termos da Constituição Federal (art. 37, II) e jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.839/2009-Plenário e 1.212/2004-2ª Câmara, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler e 933/2008-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer;

[...]

39. Também cabe imediata determinação à entidade no sentido de adotar as providências cabíveis para anular a nomeação do empregado Ney de Souza Cacim (Portaria CRO-BA 33/2020, de 27/10/2020), por infringir o art. 37, II e V, da Constituição Federal de 1988, os Acórdãos TCU 341/2004 e 944/2014, ambos do Plenário, e a Jurisprudência do STF consolidada na Tese do Tema 1010 ao apreciar o RE 1.041.210/SP.

40. Por fim, deve ser feita determinação para que UJ adote as providências cabíveis para alterar seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) e demais normativos pertinentes para que o emprego público de Procurador Jurídico seja de natureza efetiva, admitido mediante concurso público.

[...]” (Não grifado no original).

7. Desse modo, a unidade instrutiva propôs conhecer da denúncia e considerá-la procedente; para determinar ao CRO/BA que anule a nomeação do Sr. Ney de Souza Cacim como procurador jurídico e elabore plano de ação para os fins mencionados no item 38 de sua instrução, reproduzido acima.

II

8. O plano de cargos, carreiras e salários (PCCS) do CRO/BA está disponível na internet¹⁸. Verifica-se nesse plano que o cargo de “procurador jurídico” foi definido como de provimento em comissão. A missão e as principais responsabilidades do cargo estão definidas no PCCS, do qual

¹⁸ Cópia à peça 24. Disponível em: <https://croba.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Planos-de-Cargos-e-Salarios-2022.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

destaco as seguintes¹⁹:

“2. Representar o Conselho em Juízo ou fora dele, comparecendo a audiências, sessões de julgamento, diligências cartorárias e em secretarias das varas, bem assim a órgãos públicos em geral, em todas as esferas, acompanhando os processos em andamento em todas as instâncias, adequando os fatos à legislação aplicável.

[...]

3. Coordenar as atividades do contencioso do CRO-BA acompanhando publicações de atos processuais, cumprimento de prazos, bem como elaborando e revisando petições iniciais, contestações, recursos e quaisquer outras peças necessárias que objetivem atender as exigências do processo e proporcionando respaldo jurídico.

[...]

9. Elaborar e revisar os termos de obrigações, contratos, convênios, ajustes, protocolos e acordos a serem firmados pelo CRO-BA.

10. Assessorar, inclusive com o auxílio de assessores jurídicos contratados pelo CRO-BA, os responsáveis pela condução de processos éticos, fiscalizatórios, administrativos, disciplinares e licitatórios, quando necessário.

11. Elaborar e revisar pareceres e manifestações jurídicas em assuntos de natureza jurídica.”

9. O PCCS²⁰ do CRO/BA indica que o superior imediato do procurador jurídico é o presidente da autarquia, e elenca os seguintes cargos como subordinados ao procurador jurídico²¹:

“Assessor Jurídico

Supervisor do Setor de Processos Éticos

Supervisor da Procuradoria Jurídica

Analista Jurídico da Procuradoria Jurídica

Analista Jurídico do Setor de Processo Ético

Técnico Administrativo da Procuradoria Jurídica

Técnico Administrativo do Setor de Processo Ético

Estagiários”

10. Observa-se no PCCS que o procurador jurídico é um cargo comissionado, ora ocupado pelo Sr. Ney de Souza Cacim, mas não é um cargo cujo titular apenas desempenha funções gerenciais ou de assessoramento. É um cargo de natureza mista, abrangendo funções típicas de cargo comissionado (direção, chefia e assessoramento) e funções jurídicas típicas de cargo efetivo, que deve ser provido por concurso público, como se vê na descrição das responsabilidades atualmente em vigor.

11. Verifica-se, no PCCS, que o conselho não tem cargos efetivos denominados de procurador jurídico, como há em outros conselhos. Tem cargos efetivos de analista jurídico, cujas responsabilidades principais abrangem:

“1. Atuar no contencioso do CROBA, em todas as instâncias, acompanhando e praticando todos os atos nos processos administrativos e judiciais ou fora deles, preparando todas as peças processuais ou tomando as providências necessárias para garantir os direitos e interesses do CROBA;

2. Analisar todos os tipos de contratos, convênios e parcerias firmados pelo CROBA e avaliar os riscos envolvidos, visando garantir uma situação de segurança jurídica em todas as negociações e contratos firmados com terceiros;

¹⁹ Peça 24, p. 57-58.

²⁰ Cópia à peça 24. Disponível em: <https://croba.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Planos-de-Cargos-e-Salarios-2022.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

²¹ Peça 24, p. 57.



3. Orientar todas as áreas do CROBA, em questões relacionadas com a área jurídica, visando garantir que as decisões e procedimentos adotados estejam dentro dos princípios que regem a Administração Pública, art.37 da Constituição Federal;
4. Acompanhar e participar dos processos licitatórios, tomando todas as providências necessárias para resguardar os interesses do CROBA, emitindo parecer técnico sobre a conformidade do edital e do termo de referência com a Lei nº. 8666/93 e o objeto a ser licitado;
5. Recomendar procedimentos internos, com objetivos preventivos, visando manter as atividades do CROBA dentro da legislação e evitar prejuízos;
6. Analisar a situação dos profissionais potencialmente inadimplentes, fazendo as recomendações pertinentes às áreas envolvidas, visando evitar o aumento dos créditos de liquidação duvidosa e inscrição em dívida ativa;
7. Atuar nos processos éticos que envolvam o CROBA;”

12. Na diligência realizada, a unidade instrutiva solicitou o envio da relação de “todos os colaboradores que atualmente atuam na Procuradoria Jurídica, na Assessoria Jurídica e no setor Jurídico, com a descrição de seus cargos e funções comissionadas ou gratificadas, da forma de ingresso”.

13. À vista da relação de colaboradores fornecida pelo conselho²², pode-se concluir que não há analistas jurídicos na Procuradoria Jurídica e, assim, as atribuições desse cargo efetivo (que recebe a denominação procurador jurídico em outros conselhos) estão sendo desempenhadas pelo exercente do cargo atualmente denominado procurador jurídico, cargo comissionado de chefia, direção e assessoramento, e/ou outros empregados, ocupantes de cargos comissionados ou efetivos (técnico administrativo).

14. Não estando assim devidamente estruturada, e exercendo o Sr. Ney de Souza Cacim, no cargo atualmente denominado de procurador jurídico, funções de gerência e assessoramento, bem como funções típicas do cargo denominado analista jurídico, cargo efetivo, está-se diante de situação concreta que configura o exercício de atribuições de cargo efetivo por empregado comissionado, o que não tem sido admitido, por ilegal e inconstitucional, por esta Corte de Contas e pelo Poder Judiciário.

15. Uma vez que o denominado procurador jurídico, nos termos do PCCS, desempenharia concretamente funções de chefia, direção e assessoramento, não se afigura, de acordo com os elementos presentes nos autos, irregular a nomeação em si. Entretanto, a situação encontrada e descrita acima, conforme documentação e análises presentes nos autos, em que a atividade finalística da Procuradoria Jurídica não é desempenhada por empregados concursados, deve ser corrigida.

16. Portanto, a presente denúncia é parcialmente procedente, cabendo determinar ao CRO/BA que apresente plano de ação de modo a que a atividade finalística da Procuradoria Jurídica seja desempenhada por analistas jurídicos, conforme previsto no Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS).

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2025.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

²² Vide tabela da peça 19.



ACÓRDÃO Nº 1936/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 000.373/2025-7.
2. Grupo: I – Classe: VII – Assunto: 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. Entidade: Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de 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:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de irregularidades na contratação de empregados pelo Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA).

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

- 9.1. conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
 - 9.2. determinar ao CRO/BA que, no prazo de 60 (sessenta) dias, elabore e apresente plano de ação, com os requisitos do art. 7º, § 4º, da Resolução TCU 315/2020, indicando os responsáveis e os prazos para implementação de cada uma das medidas a serem adotadas de modo a que a atividade finalística da Procuradoria Jurídica seja desempenhada por analistas jurídicos, conforme previsto no Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS);
 - 9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante, ao Conselho Regional de Odontologia da Bahia (CRO/BA), ao Conselho Federal de Odontologia (CFO) e ao Sr. Ney de Souza Cacim;
 - 9.4. informar aos interessados que a presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
 - 9.5. 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;
 - 9.6. encerrar o presente processo e arquivar os autos.
10. Ata nº 33/2025 – Plenário.
 11. Data da Sessão: 20/8/2025 – Ordinária.
 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1936-33/25-P.
 13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA



Procuradora-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 33, DE 20 DE AGOSTO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

SIGILO DE PROCESSO

Relatórios e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 1910 e 1911.

Arquivado eletronicamente na Secretaria das Sessões.